



La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal

Nicolas Douay

► To cite this version:

Nicolas Douay. La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal. Géographie. Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III; Université de Montréal, 2007. Français. NNT : . tel-00348703

HAL Id: tel-00348703

<https://theses.hal.science/tel-00348703>

Submitted on 20 Dec 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Montréal - Faculté de l'aménagement

Université Paul Cézanne - Institut d'Aménagement Régional

***LA PLANIFICATION URBAINE
À L'ÉPREUVE DE LA MÉTROPOLISATION :
ENJEUX, ACTEURS ET STRATÉGIES À MARSEILLE ET À MONTRÉAL***

par

Nicolas DOUAY

Thèse en cotutelle présentée en vue de l'obtention des grades de :

Ph.D en Aménagement de l'Université de Montréal

Doctorat en urbanisme et aménagement de l'espace de l'Université Paul Cézanne

Août, 2007

© Douay, 2007

Université de Montréal
Université Paul Cézanne

Cette thèse intitulée :

LA PLANIFICATION URBAINE À L'ÉPREUVE DE LA MÉTROPOLISATION :
ENJEUX, ACTEURS ET STRATÉGIES À MARSEILLE ET À MONTRÉAL

présentée par :
Nicolas Douay

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Paul Lewis, président du jury et représentant du doyen de la FES,
Université de Montréal

Alain Motte, co-directeur de recherche, Université Paul Cézanne

Marie-Odile Trépanier, co-directrice de recherche, Université de Montréal

Raphaël Fischler, examinateur externe, McGill University

Franck Scherrer, examinateur externe, Université de Lyon

Résumé

Dans un contexte urbain marqué par les phénomènes de métropolisation et de mondialisation, de nouveaux enjeux apparaissent et engendrent de nouvelles formes de gouvernance visant à élaborer une stratégie territoriale. La concordance des agendas politiques français et québécois quant à la mise en œuvre de réformes métropolitaines est à la base de cette recherche. Cette comparaison évalue dans quelle mesure ces nouvelles démarches métropolitaines marseillaise et montréalaise sont réellement innovantes et permettent d'envisager l'évolution des modes de planification urbaine. Le réseau métropolitain marseillais se caractérise par une démarche de « projet métropolitain » qui s'inscrit dans le courant de la planification stratégique alors que par l'intermédiaire de son institution métropolitaine, Montréal élabore un « schéma métropolitain » qui se révèle plus proche de l'approche traditionnelle. Alors que ces deux démarches apparaissent fort différentes, ces deux métropoles rencontrent des obstacles en grande partie similaires. Elles peinent en effet à discuter du modèle de développement à adopter ; à traiter des aspects redistributifs de l'aménagement du territoire ou encore de la localisation et de la réalisation d'équipements métropolitains d'envergure potentiellement conflictuels. Le profil politico-institutionnel issu des réformes métropolitaines marseillaise et montréalaise est fort différent mais se caractérise par une difficulté commune à créer une arène de discussion à l'échelle métropolitaine capable de rassembler les acteurs publics, privés et la société civile autour d'une stratégie commune. Ces deux métropoles illustrent donc la réapparition d'une pratique de la planification métropolitaine qui serait moins spatiale que celle développée durant les années 60, néanmoins plus stratégique mais pas encore totalement collaborative.

Mots-clés : Planification, Métropolisation, Gouvernance, Marseille, Montréal

Abstract

In an urban context marked by the phenomenon of metropolization and globalization, new issues appear and generate new forms of governance, which in turn aim at elaborating a new territorial strategy. The similarities of the French and Québécois political agendas as for the implementation of metropolitan reforms are the basis of this research paper. The comparison herein evaluates up to what point these new Marseille and Montréal metropolitan approaches are really innovative, and allow for a contemplation of the evolution in the forms of urban planning. The Marseille metropolitan network is characterized by the *projet métropolitain* (metropolitan project) approach, which fits in the now familiar strategic planning trend, whereas via its metropolitan institution, Montreal is working out a *schéma métropolitain* (The metropolitan land use and development plan), which appears closer to a so called "traditional approach". Even if these two approaches seem extremely different, the two metropolitan areas face mainly similar obstacles. They indeed struggle in debating over the model of development to establish, in managing the redistributive aspects involved in metropolitan territorial planning or in the location and completion of large-scale metropolitan equipments, which are at the source of potential conflicts. The political-institutional profile resulting from the metropolitan reforms in Marseille and Montréal are extremely different but characterized by a common difficulty in creating a forum of discussion on a metropolitan scale capable of gathering the general public, private corporations and civil society stakeholders around a common strategy. These two metropolises thus illustrate the reappearance of a practice of metropolitan planning which would be less spatially based than that developed during the nineteen-sixties, but nevertheless more strategic, if not yet completely collaborative.

Keywords : Urban Planning, Metropolitan Planning, Metropolization, Globalization, Marseille, Montréal

Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
CONTEXTE ET OBJET DE RECHERCHE : LA PLANIFICATION À L'HEURE MÉTROPOLITAINE	1
CADRE THÉORIQUE : DE LA MÉTROPOLISATION AU RENOUVEAU DES MODÈLES DE PLANIFICATION	5
LE SENS D'UNE DÉMARCHÉ COMPARATIVE ENTRE MARSEILLE ET MONTRÉAL	8
Une concordance des agendas politiques	8
Des ressemblances spatiales	9
Des ressemblances politico-institutionnelles	9
QUESTIONS ET HYPOTHÈSES DE RECHERCHE	12
Problématique : renouveau ou continuité des démarches de planification métropolitaine ?	12
Hypothèse principale	12
ORGANISATION DE LA DÉMONSTRATION	19
 PARTIE 1 : DÉMARCHÉ DE RECHERCHE ET POSITIONNEMENT THÉORIQUE	 20
 CHAPITRE 1 : STRATÉGIE MÉTHODOLOGIQUE, MÉTHODES ET TECHNIQUES DE RECHERCHE	 21
INTRODUCTION	21
1. STRATÉGIE MÉTHODOLOGIQUE	22
1.1. Originalité et pertinence de la comparaison	22
1.2. Une stratégie de recherche comparative	26
2. MÉTHODES DE RECHERCHE : LA CONSTRUCTION D'UN IDEAL-TYPE	28
2.1. Approche par les cas ou par les variables ?	28
2.2. Analyse qualitative ou quantitative ?	29
2.3. Le recours à un idéal-type	29
3. TECHNIQUES DE RECHERCHE : DIVERSIFIER LES SOURCES POUR MIEUX MESURER LA DISTANCE À L'IDEAL-TYPE	31
3.1. Diverses données qualitatives	31

3.2. L'analyse des données par l'intermédiaire de l'idéal type	33
CONCLUSION	36
 CHAPITRE 2 : LES TERRITOIRES À L'HEURE DE LA MÉTROPOLISATION	 37
INTRODUCTION	37
1. LA MÉTROPOLISATION : DÉFINITIONS ET ENJEUX	38
1.1. Définitions préalables d'un terme à la mode	38
1.2. Une différenciation accrue entre les territoires	41
1.3. De l'étalement urbain à la ville polycentrique	42
1.4. Ségrégation et fragmentation métropolitaine	45
1.5. L'impasse environnementale ?	47
2. LE DÉFI DE LA GOUVERNANCE : COORDONNER LES ACTEURS	48
2.1. Répondre à la fragmentation des pouvoirs et redéfinir les cadres de l'action collective	48
2.2. Le régionalisme métropolitain traditionnel	49
2.3. Le nouveau régionalisme métropolitain	52
2.4. Définir les voies d'une démocratie métropolitaine	57
3. LE DÉFI DU PROJET : ARTICULER ATTRACTIVITÉ ET COHÉSION	59
3.1. La spécificité métropolitaine en matière de planification	59
3.2. Une perspective historique du projet métropolitain	61
3.3. Face à la compétition des territoires : valoriser l'attractivité...	64
3.4. ... tout en renforçant la cohésion	65
3.5. Articuler stratégie spatiale et stratégie d'acteurs	71
CONCLUSION : LA PLANIFICATION METROPOLITAINE POUR « REUSSIR LA METROPOLISATION » ?	71
 CHAPITRE 3 : LA PLANIFICATION À L'HEURE DE LA MÉTROPOLISATION	 73
INTRODUCTION	73
1. LA PLANIFICATION SPATIALE TRADITIONNELLE	74
1.1. Une approche par les plans	74
1.2. Des méthodes rationnelles	75
1.3. Des instruments réglementaires	77

1.4. Une remise en cause par la notion de projet	78
2. LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE	79
2.1. Une approche par les projets	79
2.2. Des méthodes stratégiques	80
2.3. Des instruments proactifs	82
2.4. Une remise en cause par la notion d'acteur	83
3. LA PLANIFICATION COLLABORATIVE	84
3.1. Une approche par les acteurs	84
3.2. Des méthodes collaboratives	85
3.3. Des instruments communicationnels	88
3.4. Une remise en cause par les notions de pouvoir et de contexte	89
4. LA CONVERGENCE THÉORIQUE : VERS UN NOUVEAU MODÈLE NORMATIF ?	90
4.1. Une rationalité processuelle : articuler les dimensions spatiale, stratégique et collaborative	90
4.2. Les caractéristiques de l'idéal-type de ce nouveau modèle normatif de planification métropolitaine	93
CONCLUSION : CONTINUITE OU RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION METROPOLITAINE ?	97

PARTIE 2 : LE RENOUVEAU DU CONTEXTE DE PLANIFICATION **100**

CHAPITRE 4 : GLOBALISATION ET MÉTROPOLISATION : LE RENOUVELLEMENT DES ENJEUX MÉTROPOLITAINS ET SON IDENTIFICATION	101
INTRODUCTION	101
1. MARSEILLE ET LES ENJEUX MÉTROPOLITAINS	102
1.1. Les grandes étapes de la croissance urbaine	102
1.2. Les grands enjeux métropolitains et leurs identifications par les acteurs	106
1.3. Les premières étapes de la coopération et des politiques métropolitaines	110
2. MONTRÉAL ET LES ENJEUX MÉTROPOLITAINS	118
2.1. Les grandes étapes de la croissance urbaine	118
2.2. Les grands enjeux et l'identification de ces enjeux par les acteurs	121
2.3. Les premières étapes de la coopération et des politiques métropolitaines	124

CONCLUSION	135
 CHAPITRE 5 : L'ÉMERGENCE PRAGMATIQUE DU NOUVEAU RÉGIONALISME MÉTROPOLITAIN : ENTRE MOBILISATION LOCALE ET INJONCTION DE L'ÉTAT	 137
INTRODUCTION	137
1. MARSEILLE : LORSQUE L'ÉTAT IMPULSE LA MOBILISATION LOCALE	138
1.1. La lente incitation de l'État : accompagner les acteurs dans leurs apprentissages	138
1.2. Quand la Directive territoriale d'aménagement devient un outil pédagogique	142
1.3. L'émergence de nouvelles coopérations par l'intermédiaire des agences d'urbanisme	143
2. MONTRÉAL : UNE FORTE INJONCTION DE L'ÉTAT	147
2.1. De nouvelles réflexions stratégiques avec la problématique du développement économique	147
2.2. Les transports vecteurs de la coopération métropolitaine	149
2.3. La longue quête d'une réforme métropolitaine	150
CONCLUSION	155
 CHAPITRE 6 : LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU RÉGIONALISME MÉTROPOLITAIN : ENTRE INSTITUTIONNALISATION ET LOGIQUE DE RÉSEAU	 156
INTRODUCTION	156
1. MARSEILLE : DE LA LOI CHEVÈNEMENT À L'APPEL DE LA DATAR	157
1.1. Le renouveau de l'intercommunalité avec la loi Chevènement	157
1.2. Le conflit autour des périmètres des SCOT ou l'élément déclencheur de la coopération métropolitaine	167
1.3. L'appel à coopération de la DATAR	172
2. MONTRÉAL : LA LONGUE HISTOIRE DE LA RÉORGANISATION MUNICIPALE	180
2.1. La marginalisation de la CMM dès sa création	180
2.2. La suite de la réorganisation municipale : des fusions... aux défusions	187
2.3. Le cadre d'aménagement	191
CONCLUSION	196

PARTIE 3 : LA FORMULATION DE NOUVELLES PLANIFICATIONS MÉTROPOLITAINES 197

CHAPITRE 7 : LES ACTEURS EN PRÉSENCE ET LA CONSTITUTION D'ARÈNES DE NÉGOCIATION	198
INTRODUCTION	198
1. MARSEILLE : UNE MISE EN RÉSEAU PRAGMATIQUE MAIS CONFIDENTIELLE	199
1.1. La candidature ou la réconciliation du couple marseillo-aixoï	199
1.2. L'ouverture et la constitution d'un réseau métropolitain d'intercommunalités	204
1.3. La difficulté à ouvrir un système encore en construction : l'absence des acteurs publics, privés et civiques	206
2. MONTRÉAL : UNE INSTITUTION ENCORE DISCRÈTE QUI CHERCHE À S'ÉMANCIPER	211
2.1. Un conflit classique : centre-périphérie	211
2.2 La tentative d'affirmation de la CMM par l'intermédiaire des transports	216
2.3. Une structure métropolitaine encore largement déconnectée des arènes de discussions métropolitaines	219
CONCLUSION	222
 CHAPITRE 8 : LE TRAITEMENT DES ENJEUX PAR LA PLANIFICATION	 225
INTRODUCTION	225
1. MARSEILLE : UNE STRATÉGIE CENTRÉE SUR LE DÉVELOPPEMENT	226
1.1. Un projet métropolitain qui traite d'objets métropolitains stratégiques	226
1.2. Une articulation difficile avec les processus de régulation de l'usage des sols	228
1.3. Une stratégie de développement économique avec les pôles de compétitivité	235
2. MONTRÉAL : LA DIFFICULTÉ À EFFECTUER DES CHOIX STRATÉGIQUES	237
2.1. Une vision stratégique mobilisatrice mais floue	237
2.2. Un schéma métropolitain centré sur l'usage des sols	239
2.3. Une stratégie de développement économique avec les grappes métropolitaines	243
CONCLUSION	245

CHAPITRE 9 : LA CONSTRUCTION DES STRATÉGIES	248
1. MARSEILLE : UNE CONSTRUCTION ÉLITISTE	249
1.1. Le leadership du couple Marseille-Aix	249
1.2. Des méthodes pragmatiques et progressives pour ne pas brusquer la sphère politique	253
1.3. Une élaboration par la négociation et la création de nouvelles alliances	256
2. MONTRÉAL : UNE CONSTRUCTION CONFIDENTIELLE	260
2.1. Des responsables politiques peu investis	260
2.2. Des méthodes traditionnelles dans un contexte de confidentialité	263
2.3. Un projet de schéma entre indifférence et conflits	267
CONCLUSION	271
 CHAPITRE 10 : L'OPÉRATIONNALISATION OU LA QUESTION DE L'ARRIMAGE AMÉNAGEMENT-DÉVELOPPEMENT	 273
INTRODUCTION	273
1. MARSEILLE : LE FLOU DE LA SPATIALISATION DU PROJET	274
1.1. Le mirage de la contractualisation : du contrat métropolitain au CPER	274
1.2. L'articulation et la spatialisation en lien avec les compétences des différents partenaires	278
1.3. Le difficile passage du projet métropolitain aux projets	282
2. MONTRÉAL : LA MARGINALISATION DU SCHÉMA AU SEIN DE LA CMM	285
2.1. Le schéma comme élément isolé des politiques de la CMM	285
2.2. L'articulation du schéma avec les autres échelles de planification	288
2.3. La difficulté à effectuer des choix métropolitains et à les inscrire sur l'agenda politique	293
CONCLUSION	295
 <u>PARTIE 4 : RETOUR VERS LA THÉORIE</u>	 <u>298</u>
 CHAPITRE 11 : LA PLANIFICATION MÉTROPOLITAINE ENTRE OBLIGATION, SUBSTITUT ET NOUVEAU RECOURS	 299

INTRODUCTION	299
1. MARSEILLE : LE PROJET COMME SUBSTITUT DE L'INSTITUTION MÉTROPOLITAINE	300
1.1. Le projet métropolitain comme vecteur de la coopération	300
1.2. Les conflits et zones d'ombre de la planification métropolitaine	302
1.3. La reconfiguration du système d'acteurs et l'institutionnalisation de l'échelle métropolitaine ?	310
2. MONTRÉAL : LE SCHÉMA COMME VICTIME EXPIATOIRE DE LA CMM	312
2.1. Le projet de schéma métropolitain comme boulet de la CMM	312
2.2. Les conflits et zones d'ombre de la planification métropolitaine	315
2.3. Du projet de schéma à une redéfinition de la place de la CMM au sein du système de gouvernance ?	320
CONCLUSION	325

CHAPITRE 12 : UNE PLANIFICATION MÉTROPOLITAINE, MOINS SPATIALE, PLUS STRATÉGIQUE MAIS PAS ENCORE COMPLÈTEMENT COLLABORATIVE	327
INTRODUCTION	327
1. LES DIFFICULTÉS DE L'APPROCHE TRADITIONNELLE : LA RÉGULATION DE L'USAGE DES SOLS RESTE UN DÉFI	328
1.1. La difficulté à construire des consensus pour réguler l'usage des sols à l'échelle métropolitaine	328
1.2. La sélection des enjeux métropolitains	329
1.3. « After Rationality, What ? » (ALEXANDER 1984)	330
2. FACE À LA GLOBALISATION, DES APPROCHES PLUS STRATÉGIQUES	332
2.1. La compétition globale pour créer de nouvelles capacités d'action collective	332
2.2. Le difficile passage du projet aux projets	333
3. UNE COLLABORATION LIMITÉE AUX ÉLITES	334
3.1. La gestion métropolitaine : une affaire d'élite	334
3.2. La métropole, échelle subsidiaire de la participation	335
4. RETOUR SUR L'IDÉAL-TYPE : UNE PLANIFICATION INFORMELLE, ENTRE STRATÉGIE ET ÉLITISME	336
4.1. L'évolution de l'idéal-type	337
4.2. « <i>Planning styles in conflict</i> » (INNES and GRUBER 2005)	340

CONCLUSION : LE FOSSÉ ENTRE THÉORIES ET PRATIQUES	341
CONCLUSION GÉNÉRALE	343
LES ENJEUX MÉTROPOLITAINS	344
LES ACTEURS MÉTROPOLITAINS	346
LES STRATÉGIES MÉTROPOLITAINES	348
SENS ET DÉFIS DE LA PLANIFICATION MÉTROPOLITAINE	353

Liste des tableaux

Tableau I : <i>Les caractéristiques spatiales et politiques de Marseille et Montréal ...</i>	11
Tableau II : <i>La grille analytique.....</i>	17
Tableau III : <i>Objectifs et logiques de la comparaison</i>	23
Tableau IV : <i>Des données diversifiées</i>	33
Tableau V : <i>Les différents modèles théoriques de la planification et l'idéal-type du modèle normatif de planification métropolitaine</i>	96
Tableau VI : <i>La liste des candidatures déposées en 2004 et 2005.....</i>	176
Tableau VII : <i>Répartition des compétences en planification suite à la réorganisation municipale</i>	191
Tableau VIII : <i>Les pôles de compétitivité de l'aire métropolitaine marseillaise ...</i>	236

Liste des figures

Figure 1 : <i>Une démarche pluridisciplinaire</i>	3
Figure 2 : <i>L'objet de recherche</i>	4
Figure 3 : <i>Le cadre théorique</i>	6
Figure 4 : <i>Le cadre analytique</i>	14
Figure 5 : <i>Un exemple de modélisation des hypothèses : soit la distance des terrains de recherche face à l'idéal type</i>	35
Figure 6 : <i>Le processus de métropolisation, du global au local</i>	40
Figure 7 : <i>Une représentation spatiale de la métropolisation</i>	44
Figure 8 : <i>The Plan of Chicago (1909)</i>	62
Figure 9 : <i>Le « park system » du Greater London Plan (1944)</i>	63
Figure 10 : <i>Les orientations fondamentales du schéma directeur Lyon 2010 (1992)</i>	67
Figure 11 : <i>Le plan métropolitain de Londres qui réactualise la notion de ceinture verte (2000)</i>	67
Figure 12 : <i>Le plan métropolitain de Chicago basé sur l'identification d'espaces métropolitains à enjeux (2003)</i>	69
Figure 13 : <i>La stratégie de positionnement de Lille</i>	70
Figure 14 : <i>La planification métropolitaine pour « réussir la métropolisation »</i>	72
Figure 15 : <i>L'articulation des différentes dimensions</i>	92
Figure 16 : <i>La convergence des différents modèles de planification</i>	93
Figure 17 : <i>Une métropole polycentrique</i>	103
Figure 18 : <i>Le schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise (1969)</i>	112
Figure 19 : <i>Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (1973)</i>	115
Figure 20 : <i>Le scénario du laisser-faire du plan Horizon 2000 (1967)</i>	128
Figure 21 : <i>La vision proposée par le plan Horizon 2000 (1967)</i>	129
Figure 22 : <i>Le paysage institutionnel issu de la Loi Chevènement et engagé dans la coopération métropolitaine (2005)</i>	167

Figure 23 : <i>La hiérarchie des villes européennes (2002)</i>	173
Figure 24 : <i>Les métropoles candidates (2005)</i>	178
Figure 25 : <i>Les métropoles lauréates (2005)</i>	179
Figure 26 : <i>La réorganisation municipale montréalaise (2001)</i>	184
Figure 27 : <i>Les municipalités défusionnées (2004)</i>	190
Figure 28 : <i>Le cadre d'aménagement de la métropole (2001)</i>	195
Figure 29 : <i>La proposition d'un tracé alternatif à la LGV PACA par MPM et la CPA (2005)</i>	202
Figure 30 : <i>Le schéma métropolitain d'aménagement et de développement (2005)</i>	241

Liste des sigles et des abréviations

ACM : Appel à coopération métropolitaine
 AGAM : Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise
 AMT : Agence métropolitaine de transport
 AUPA : Agence d'urbanisme du Pays d'Aix
 ATR : Administration territoriale de la République
 CBD : Central Business District
 CEA : Commissariat à l'énergie atomique
 CETE : Centre d'études techniques de l'Équipement
 CCI : Chambre de commerce et d'industrie
 CDM : Commission de développement de la Métropole
 CIACT : Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
 CIADT : Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire
 CMBM : Conférence des maires de la banlieue de la Communauté urbaine de Montréal
 CMM : Commission métropolitaine de Montréal
 CMM : Communauté métropolitaine de Montréal
 CPA : Communauté d'agglomération du Pays d'Aix
 CPER : Contrat de Plan État-Région
 CPER : Contrat de projets État-Région
 CMTC : Conseil métropolitain de transport en commun
 CT : Collectivités territoriales
 CTRM : Comité des transports de la région de Montréal
 CUM : Communauté urbaine de Montréal
 DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
 DDE : Direction départementale de l'équipement
 DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
 DTA : Directive territoriale d'aménagement
 EPAREB : Etablissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre
 EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
 FNAU : Fédération nationale des agences d'urbanisme
 GHB : Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume
 GLA : Greater London Authority

GTMR : Groupe de travail sur Montréal et sa région
GTSB : Greater Toronto service board
GVRD : Greater Vancouver regional district
HQE : Haute qualité environnementale
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
ITER : International Thermonuclear Experimental Reactor
LAU : Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LGV : Ligne à grande vitesse
MAM : Ministère des Affaires Municipales
MAMM : Ministère des affaires municipales et de la Métropole
MPM : Marseille-Provence-Métropole
MRC : Municipalités régionales de Comté
MTQ : Ministère des Transports du Québec
NIMBY : Not in my back yard
OREAM : Organisation pour les études d'aménagement de l'aire métropolitaine
PACA : Provence Alpes Côte-d'Azur
PC : Parti communiste
PDE : Plan de développement économique
PDU : Plan de déplacements urbains
PLH : Programme local de l'habitat
PLU : Plan local d'urbanisme
PRES : Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PS : Parti socialiste
PSMAD : Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement
PQ : Parti québécois
RMRM : Région métropolitaine de recensement de Montréal
RUMA : Région urbaine Marseille-Aix
SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SRU : Solidarité et renouvellement urbain
STCUM : Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal
TGV : Train à grande vitesse
TP : Taxe professionnelle

VRS : Verband Region Stuttgart

ZIP : Zone industrialo-portuaire

Remerciements

Je désire remercier mes deux universités. Tout d'abord à Aix-en-Provence, le Professeur Alain Motte qui s'est engagé à mes côtés dès la fin de ma maîtrise. Il a su me faire partager son intérêt pour la planification, tout en respectant mes choix personnels de recherche. De plus, Alain Lebigot et Françoise Percival ont su m'apporter leurs aides précieuses. Ensuite à Montréal, la Professeure Marie-Odile Trépanier qui m'a accueilli dès 2001 avec beaucoup de générosité et m'a fait partager tant de choses sur le Québec.

Cette recherche a bénéficié du soutien financier des ministères français de la Recherche et des Affaires étrangères, du ministère québécois des Relations internationales, de l'Université de Montréal et enfin de la fondation J.A. DeSève. Je les remercie pour cette aide précieuse.

Je tiens aussi à remercier toutes les personnes qui ont bien voulu me consacrer de leurs temps afin de m'accorder une interview, notamment Stéphane Pineault de la CMM qui m'a très souvent donné un éclairage inestimable sur les aléas de la coopération métropolitaine ou le difficile passage des théories aux pratiques.

Aller au bout de l'aventure doctorale nécessite d'être bien entouré. En France, je tiens tout d'abord, à remercier Céline, ma sœur qui m'a toujours encouragé et soutenu, de même que Déborah ma « presque sœur ». Chez les Aixois d'aujourd'hui et d'hier, j'ai une pensée pour Joël qui a suivi toutes les facettes de cette aventure depuis notre arrivée à l'IAR en 1999, de même qu'Olivier, Bertrand et Vincent qui m'ont tant de fois hébergé et divertit lors de mes séjours provençaux, Céline qui est aujourd'hui au doctorat et Berthe qui le termine bientôt. Au Canada, Riad a veillé sur moi comme un frère, Amélie, Ben, Julien, Stephen et Thuy m'ont permis très souvent de m'évader bien loin de cette thèse. Grâce à mes collègues du PhD, j'ai fréquenté la Faculté avec plaisir : Mireia et Rim qui ont « survécu » aux séminaires avec moi et qui m'ont appris à faire rimer « métropolitain » avec « cosmopolitain », Julie et Juan avec qui j'ai partagé tant de bons moments lors de nos lunchs et Marie-Soleil qui finalement est presque de notre Faculté. Toujours sur le campus, Paul « mon coloc » du 3013 m'a offert bien plus qu'un

espace de travail, grâce à son sens de l'humour, il m'a permis de dédramatiser bien des aspects de cette aventure.

L'aboutissement de cette thèse doit beaucoup aux relectures attentives et minutieuses de Chantal et Yoyo qui ont sacrifié une partie de leur été à chasser les fautes d'orthographe et autres maladresses.

Mes derniers remerciements vont à mes parents pour la confiance, le respect et l'autonomie qu'ils m'ont toujours offerts. Ils ont suscité mon intérêt pour le monde et la société qui m'entoure, sans lequel je n'aurais pu faire de doctorat. Je leur dois plus que je ne pourrais jamais leur rendre cette thèse leur est donc dédiée.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'année 2007 est marquée par un tournant sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Pour la première fois, la population urbaine dépasse la population rurale. La planète se couvre notamment de métropoles qui concentrent les richesses mais aussi les inégalités et les atteintes à l'environnement. Ces nouveaux enjeux posent la question de l'évolution des modes de planification.

Après la seconde guerre mondiale, le modèle rationnel est devenu dominant tant d'un point de vue théorique que pratique. Dès les années 1960, des premières critiques sont formulées et proposent de nouvelles approches. L'approche stratégique se concentre alors sur la recherche de résultats alors que l'approche communicationnelle insiste sur la construction de consensus entre les acteurs. La rencontre de ces différentes propositions théoriques est la base du tournant collaboratif en matière de planification qui s'effectue dans les années 1990. Ce changement de paradigme est fondateur du champ théorique, mais qu'en est-il dans la pratique ? Permet-il de répondre aux nouvelles dynamiques métropolitaines qui caractérisent le phénomène contemporain d'urbanisation ?

À partir des cas de Marseille et de Montréal, l'objet de cette thèse est de confronter ce renouveau du champ théorique de la planification à la réalité du monde urbain. En d'autres termes, il s'agit d'observer la manière dont ces dynamiques métropolitaines sont prises en compte à travers l'élaboration de stratégies urbaines inscrites dans la perspective collaborative.

Contexte et objet de recherche : la planification à l'heure métropolitaine

Cette thèse s'inscrit dans la tradition de l'urbanisme en tant que discipline pluridisciplinaire et ouverte sur de multiples perspectives. Nous pouvons reprendre la

définition de la planification donnée par J. FRIEDMANN (1987) qui définit cette activité comme principalement occupée à comprendre le rapport entre la connaissance et l'action organisée.

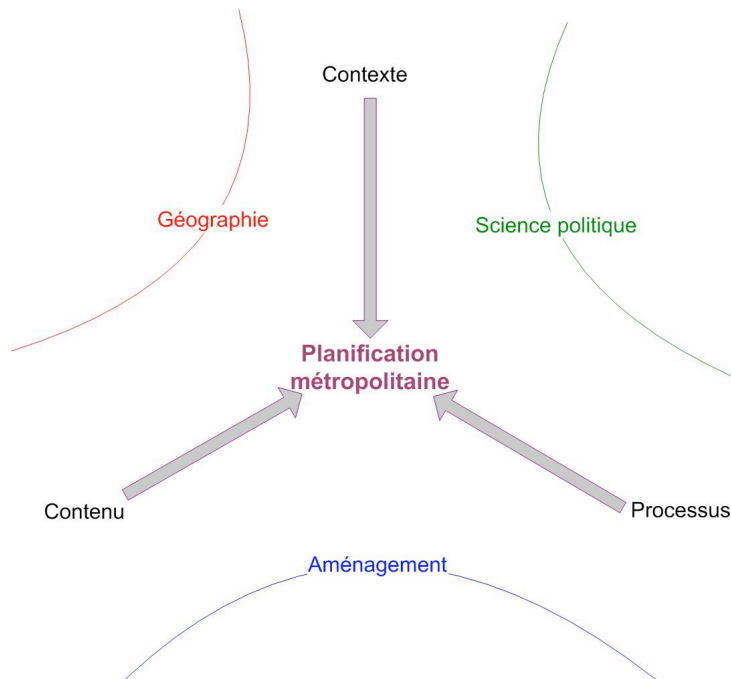
Plus récemment, mais toujours dans cette même perspective, D. PINSON a réfléchi à la signification de l'urbanisme en tant que discipline. Celle-ci serait en fait la rencontre de plusieurs traditions disciplinaires qui se retrouveraient autour des logiques de connaissance et de projets :

« la connaissance des territoires et l'invention de projets font sans doute partie de cette identité qui le distingue à la fois de la tradition analytique de la géographie et des autres sciences sociales et humaines (campées sur une connaissance du monde réel qui ne prend que rarement le risque de la prospective) et de la tradition artistique ou technique de l'architecture et du génie civil (la première ramène l'humain à la personne de celui qui crée une œuvre d'art, le second le réduit à la performance technique de celui qui invente un ouvrage d'art) » (PINSON 2004: 9).

En étudiant un processus de planification, notre sujet de thèse se place résolument dans cette tradition de l'urbanisme. En effet, l'objet même de cette recherche se concentre sur ce concept constitutif de l'urbanisme : le projet ; mais pour saisir toute la complexité de ce phénomène, nous faisons appel à diverses variables explicatives qui renforcent la dimension pluridisciplinaire de notre recherche. En l'occurrence, notre perspective épistémologique fait appel aux traditions disciplinaires de la géographie, de la science politique, de la sociologie et de l'aménagement pour cerner toute la complexité de notre sujet de recherche qui peut être une illustration de la tradition de l'urbanisme¹ en tant que champ pluridisciplinaire (Fig. 1).

¹ Nous pourrions pu aussi utiliser le terme planification pour faire écho au terme « planning » qui correspond aux approches anglo-saxonnes.

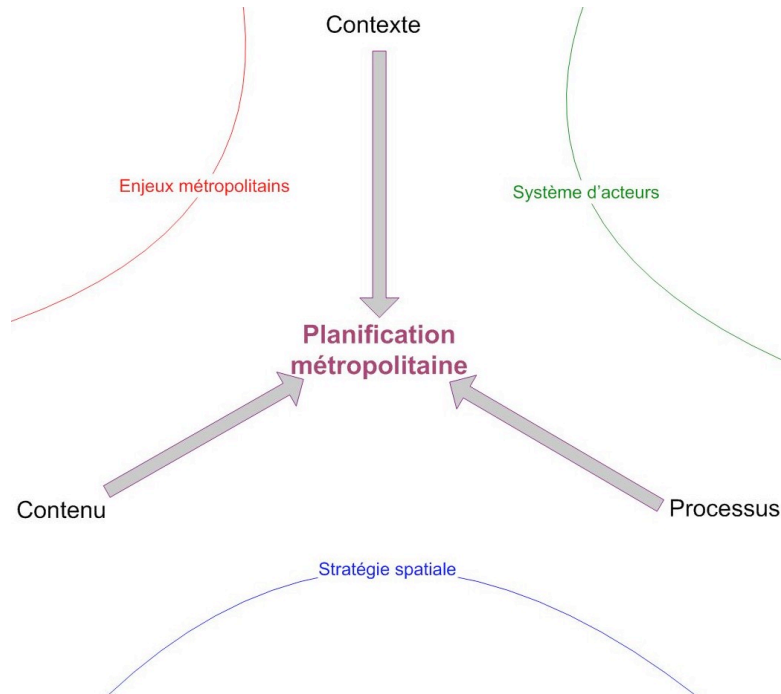
Figure 1 : Une démarche pluridisciplinaire



Dans un contexte urbain marqué par le phénomène de métropolisation, les villes ont connu de nombreuses évolutions spatiales, socio-économiques et politiques qui transforment l'organisation et le fonctionnement urbain. Par l'intermédiaire de nouvelles conditions de mobilité (DUPUY 1995) la ville change d'échelle et de visage (DUBOIS-TAINE and CHALAS 1997) pour devenir plus étendue et plus polycentrique. Par ailleurs le processus de métropolisation renforce la concurrence entre les villes (VELTZ 1996). La métropolisation devient alors le « *support instrumentalisé de la mondialisation* » (GHORRA-GOBIN 2000: 59). C'est dans ce contexte urbain (JACOBS 1993 (1961)) marqué par le phénomène de métropolisation (MORICONI-EBRARD 1996), que l'on assiste depuis le début des années 1990 à « la montée en puissance des villes » qui tentent de se constituer en « *acteurs-collectifs* » (LE GALES 2003). Ce processus prend bien entendu appui sur la métropolisation, mais aussi sur la globalisation, la

transformation des systèmes productifs, la construction européenne², ou encore la recomposition des relations inter et intra gouvernementales.

Figure 2 : L'objet de recherche



Sous l'influence de ces phénomènes, nous assistons à une reformulation des questions métropolitaines (Fig. 2). En effet, alors que celles-ci ont occupé une place importante au sein des agendas politiques des années 1960, aujourd'hui les thématiques des institutions et des politiques métropolitaines reviennent au cœur des débats, voire des agendas politiques (SAVITCH and VOGEL 2000). Cette donnée n'est pas isolée, mais traverse la majeure partie du monde occidental. Pour illustrer ce que les politistes nord-américains désignent par le concept de nouveau régionalisme métropolitain, notre étude se propose d'illustrer cette question en étudiant deux métropoles occidentales, en tant que cadre d'analyse de ce processus. Dans cette perspective, nous faisons le choix d'étudier ce phénomène de nouveau régionalisme métropolitain dans sa dimension

projectuelle : c'est-à-dire en matière de renouveau des démarches de planification métropolitaine à travers l'observation du contexte, du processus et du contenu de ces projets métropolitains.

Cadre théorique : de la métropolisation au renouveau des modèles de planification³

Cette thèse d'aménagement de l'espace et d'urbanisme s'inscrit dans un contexte pluridisciplinaire dont l'objectif est d'analyser un processus de planification en ayant recours à différentes variables explicatives qui s'appuient sur différents concepts théoriques. Dans cette perspective, nous considérons la planification comme la rencontre d'un contexte, d'un processus et d'un contenu. Pour ce qui renvoie à la planification métropolitaine, cette interaction peut se décomposer en différentes dimensions (Fig. 3), soit les enjeux métropolitains (notamment avec le concept de métropolisation), un système d'acteurs (notamment avec les concepts de *new regionalism* et de gouvernance) et enfin une stratégie spatiale (notamment avec les différents concepts des théories de la planification, même si ils participent à toutes les dimensions).

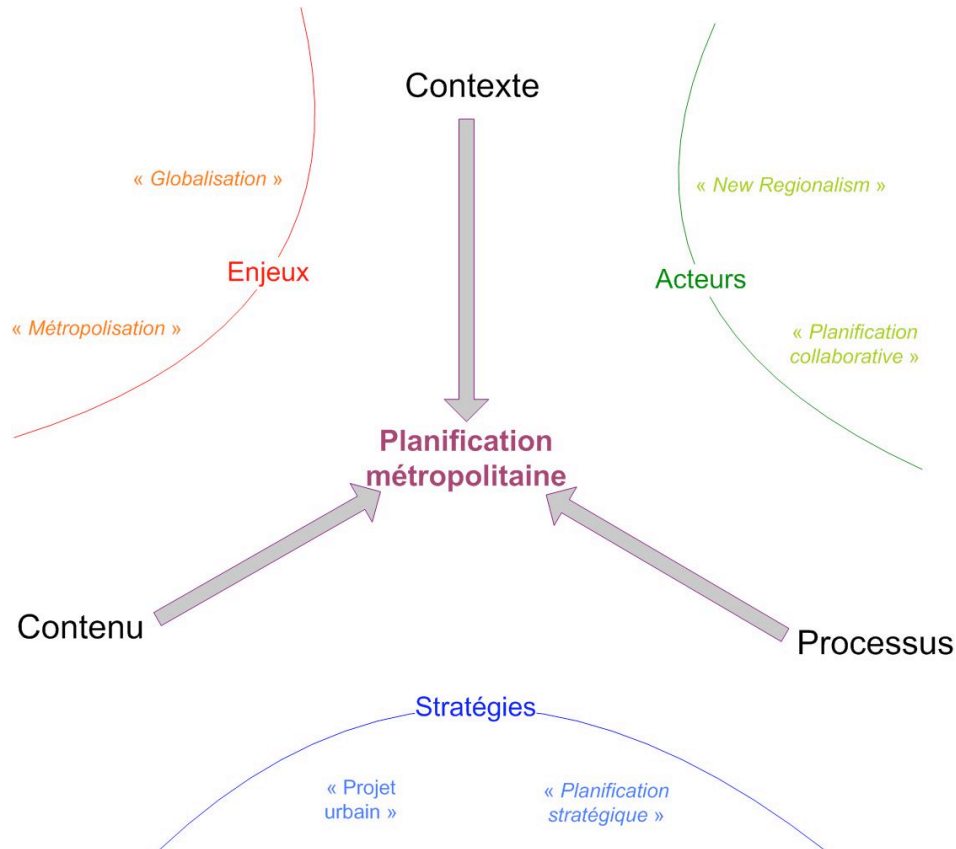
Face à la globalisation de l'économie et à la métropolisation des territoires, le contexte et les enjeux de la planification se trouvent fortement renouvelés. Sous l'effet de nouvelles conditions de mobilité, les activités économiques connaissent moins de contraintes de localisation et se dessine alors une « *économie d'archipel* » (VELTZ 1996). Cette première réalité illustre le premier aspect de la métropolisation, celui de la mise en concurrence des territoires. En matière de planification, ce phénomène est essentiel. Dès lors, le développement économique n'est plus automatique, il doit donc être conquis collectivement par une coalition d'acteurs. Le principal enjeu des démarches de

² Uniquement pour les villes européennes et non pour l'ensemble des villes occidentales.

³ Ces différents concepts sont présentés rapidement, mais font l'objet des chapitres 2 et 3.

planification devient alors de valoriser l'attractivité territoriale afin d'attirer les entreprises, comme les classes les plus créatives de la société.

Figure 3 : Le cadre théorique



Parallèlement à cet aspect de la métropolisation directement lié à la globalisation de l'économie, le processus de métropolisation induit aussi toute une série de transformations à l'intérieur même des métropoles (BASSAND 2004):

- l'étalement urbain et la dispersion des centralités ;
- la dégradation des espaces naturels et agricoles ;
- la polarisation spatiale ;
- le renforcement des logiques de ségrégation sociale ;

- un accroissement et une dispersion des mobilités qui se traduisent par une augmentation de la congestion et une difficulté à offrir des transports publics de qualité ;
- une augmentation des pollutions et plus généralement une dégradation de l'environnement.

Cet ensemble d'enjeux pose la question de la cohésion même de la métropole et des mécanismes de solidarité qu'il faut générer pour y répondre.

Finalement, ce contexte de métropolisation impose un double défi aux métropoles (JOUVE and LEFEVRE 2004) : être compétitif tout en étant solidaire. Ces deux défis sont inter-reliés et imposent donc aux métropoles d'élaborer des démarches de planification cohérente pour y répondre. C'est dans cette situation qu'émerge « le nouveau régionalisme métropolitain ». Ce mouvement peut être défini comme étant :

« un ensemble de nouvelles conceptions urbanistiques qui apparaît aux États-Unis au début des années 1990 en réponse au phénomène de métropolisation et qui s'articule autour de la notion d'interdépendance métropolitaine et du maintien de la compétitivité économique dans le contexte de la mondialisation. Cette école de pensée insiste sur l'importance de la viabilité économique, sociale, politique et environnementale des ensembles métropolitains et vise, à terme, à mettre en œuvre des réformes métropolitaines concrètes afin d'adapter les structures de pouvoir au nouvel ordre social, économique, spatial et mondial. » (CHAMPAGNE 2002: 130).

Même si la théorie ne fait pas toujours explicitement référence à la planification, dans les faits ce nouveau régionalisme peut se traduire par des démarches proches des exercices de planification stratégique et collaborative.

Ce nouveau régionalisme métropolitain renvoie donc au défi du projet métropolitain qui peut être entendu comme un effort collectif pour imaginer (ou ré-imaginer) une métropole, et transformer cette nouvelle vision spatiale en termes de coordination des politiques publiques et des réalisations des acteurs privés (HEALEY 1997; MOTTE 2006).

Cette thématique de la planification métropolitaine s'inscrit dans différentes influences théoriques :

- l'approche traditionnelle de la planification spatiale qui correspond à l'approche rationnelle et globale de l'époque moderne (HAMEL 1996);
- l'approche stratégique qui se concentre sur la recherche de résultats (PADIOLEAU and DEMEESTERE 1989);
- l'approche communicationnelle qui se concentre sur la construction de consensus entre les acteurs (INNES 1995) et qui est à la base du tournant collaboratif en matière de planification.

Le sens d'une démarche comparative entre Marseille et Montréal

Une concordance des agendas politiques

Au-delà du processus de métropolisation qui ne connaît ni frontières, ni limites, le choix d'une comparaison franco-québécoise est motivé par la concordance des agendas législatifs quant à la mise en œuvre de réformes institutionnelles et plus généralement par un certain renouveau des conditions du développement territorial (MÉVELLEC 2006). En effet, alors que le Québec s'engageait dans une « réorganisation municipale » de grande ampleur avec la création d'un organisme métropolitain et la réalisation de vastes fusions municipales, par l'intermédiaire des Lois Voynet, Chevènement, SRU (Solidarité et renouvellement urbain) et des initiatives de la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires), la France bouleversait le paysage de ses institutions locales. Cette correspondance institutionnelle permet de minimiser une bonne partie des variables nationales et de se concentrer sur l'examen de la spécificité de chaque dispositif de planification et de projet.

Des ressemblances spatiales

Cette thèse s'appuie sur un travail empirique portant sur Marseille et Montréal. Le choix de ces deux villes repose sur des critères de ressemblances spatiales et politiques. Ces deux villes sont structurées par ce phénomène de métropolisation et connaissent aujourd'hui des enjeux et des problématiques assez proches. Ainsi, la métropolisation pose avec acuité deux types de questions à ces deux espaces. D'une part, une première série d'interrogations renvoie à la cohérence interne ; en effet face au changement d'échelle du phénomène urbain, de nouveaux enjeux apparaissent ou du moins se trouvent renforcés, tels que la congestion des axes routiers, la difficulté à offrir des transports publics de qualité, la dégradation de l'environnement, la polarisation socio-spatiale, etc... D'autre part, une autre série d'interrogations renvoie à la cohérence externe de la métropole, à travers la thématique de l'attractivité économique de ces territoires dans une période où la compétition entre les villes se fait de plus en plus féroce.

Des ressemblances politico-institutionnelles

L'apparition de ces nouveaux enjeux spatiaux pose aussi la question métropolitaine en termes institutionnels. Montréal et Marseille connaissent depuis toujours des difficultés à coopérer avec leurs périphéries. Elles sont liées à leur configuration spatiale et à leurs histoires politico-culturelles. A Montréal, c'est à la fois un site d'archipel et les tensions linguistiques et économiques entre l'Est et l'Ouest de l'île de Montréal, et plus généralement entre la zone centrale et la périphérie, qui peuvent expliquer cet isolement (SANCTON 1983; TREPANIER 1998; DOUAY 2002). A Marseille, nous retrouvons la présence d'éléments naturels qui isolent la ville-centre et par ailleurs une histoire locale faite de controverse avec Aix-en-Provence, l'éternelle rivale de Marseille qui lui dispute certaines fonctions de commandement (DONZEL 1996; DOUAY 2003; MOTTE 2003).

Cependant, depuis le début des années 1990, Marseille et Montréal connaissent un certain renouveau de leurs pratiques de coopération métropolitaine qui se traduit par la recomposition du paysage institutionnel et par l'émergence de nouvelles expériences de coordinations à l'échelle métropolitaine. Ces deux villes sont ainsi le théâtre d'un certain renouveau des politiques publiques, notamment à travers l'élaboration de projets métropolitains.

A Montréal, le Gouvernement québécois a engagé un processus de réorganisation municipale qui s'est traduit par la fusion-crédation de nouvelles villes, notamment pour Montréal et pour Longueuil. Par ailleurs, à l'échelle du grand Montréal, il a créé la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), qui assure pour sa part des fonctions de coordination, de planification et de financement à l'échelle métropolitaine.

De même, dans la Région urbaine Marseille-Aix (RUMA), la loi Chevènement enclenche une recomposition importante du paysage intercommunal. Un ensemble d'intercommunalités : la Communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (MPM), la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CPA), la Communauté d'agglomération du Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume (GHB),... ont étendu leurs périmètres, tout en voyant leurs compétences s'élargir. De plus, l'échelle métropolitaine est, elle aussi, le théâtre d'un certain renouveau. Alors que le processus d'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) a conduit les présidents de ces trois structures intercommunales à débiter la coordination de leurs démarches stratégiques en matière d'aménagement et de développement du territoire, l'appel à coopération métropolitaine émis par la DIACT a permis l'émergence d'une démarche plus structurée. Dans un premier temps celle-ci est apparue entre les intercommunalités d'Aix-en-Provence et de Marseille, puis elle s'est ensuite élargie à un ensemble de 8 intercommunalités, finalement elle doit aboutir à l'élaboration d'un projet métropolitain qui permettra à ce réseau d'acteurs locaux de signer un contrat métropolitain avec l'État.

Au-delà de ces évolutions institutionnelles et de l'apparition de nouveaux acteurs métropolitains (CMM à Montréal et processus de coopération à Marseille), ce retour de la

question métropolitaine se traduit aussi en termes projectuels, à travers l'élaboration de démarches de planification visant à formaliser un projet métropolitain. Ce renouvellement de la planification métropolitaine constitue notre objet de recherche. Pour l'analyser, nous allons avoir recours à plusieurs variables explicatives, soit d'une part la mise en évidence du système de planification à travers l'étude des enjeux métropolitains et de la reconfiguration du système d'acteurs et, d'autre part, l'étude de la planification elle-même, à travers le contenu même de ces démarches mais aussi le processus d'élaboration et de mise en œuvre.

Tableau 1 : Les caractéristiques spatiales et politiques de Marseille et Montréal

	Montréal	Marseille
Pays	Canada	France
Population métropolitaine	3,3 millions	1,8 millions (RUMA)
Superficie métropolitaine	4 360 km ² (CMM)	Environ 4000 km ² (RUMA)
Organisme métro	Communauté métropolitaine CMM (institution)	Conférence métropolitaine (réseau de 8 intercommunalités)
Planification métro	Schéma métropolitain de la CMM	Projet métropolitain de l'appel de la DATAR
Organisme de l'agglo centrale	Conseil d'agglomération de Montréal	Communauté urbaine de Marseille
Planification de l'agglo centrale	Plan d'urbanisme de Montréal	Schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la CU de Marseille
Organismes d'agglo secondaire	Conseil d'agglomération de Longueuil et Ville de Laval	Communauté d'agglomération du pays d'Aix
Organismes d'agglo périphériques	11 autres Muniplaités régionales de Comté (MRC)	6 autres intercommunalités
Planifications des agglos secondaires et périphériques	Schémas d'aménagement des MRC	SCOT des intercommunalités

Questions et hypothèses de recherche

Problématique : renouvellement ou continuité des démarches de planification métropolitaine ?

Cette recherche s'articule autour d'une relation entre deux variables. Une première variable indépendante renvoie au contexte urbain marqué par les phénomènes de métropolisation et de mondialisation qui fait apparaître de nouveaux enjeux métropolitains. Une seconde variable, que l'on peut considérer comme dépendante de la première, renvoie à la question du renouvellement des démarches de planification à l'échelle métropolitaine. L'enjeu de cette thèse est donc de distinguer le renouvellement, de la continuité à partir d'une étude comparative des cas de Marseille et Montréal. En d'autres mots, il s'agit de voir dans quelle mesure ces démarches sont réellement innovantes :

Dans quelle mesure, ces nouveaux exercices de planification s'inspirent des différents modèles théoriques de la planification et inversement comment les théories s'inspirent-elles des pratiques les plus récentes ? Ces nouveaux exercices de planification représentent-ils une simple réaffirmation des vieilles doctrines et des vieilles pratiques ? Ou de nouvelles méthodes et approches sont-elles inventées, notamment en matière de prise en compte du tournant collaboratif ou de l'échelle métropolitaine ?

Hypothèse principale

Sous la pression du processus de métropolisation et des nouveaux enjeux qui l'accompagnent, nous faisons l'hypothèse que le système d'acteur se reconfigure à l'échelle métropolitaine. Cette institutionnalisation de nouveaux territoires permet l'élaboration de démarches de planification qui tentent de formuler des réponses à ces

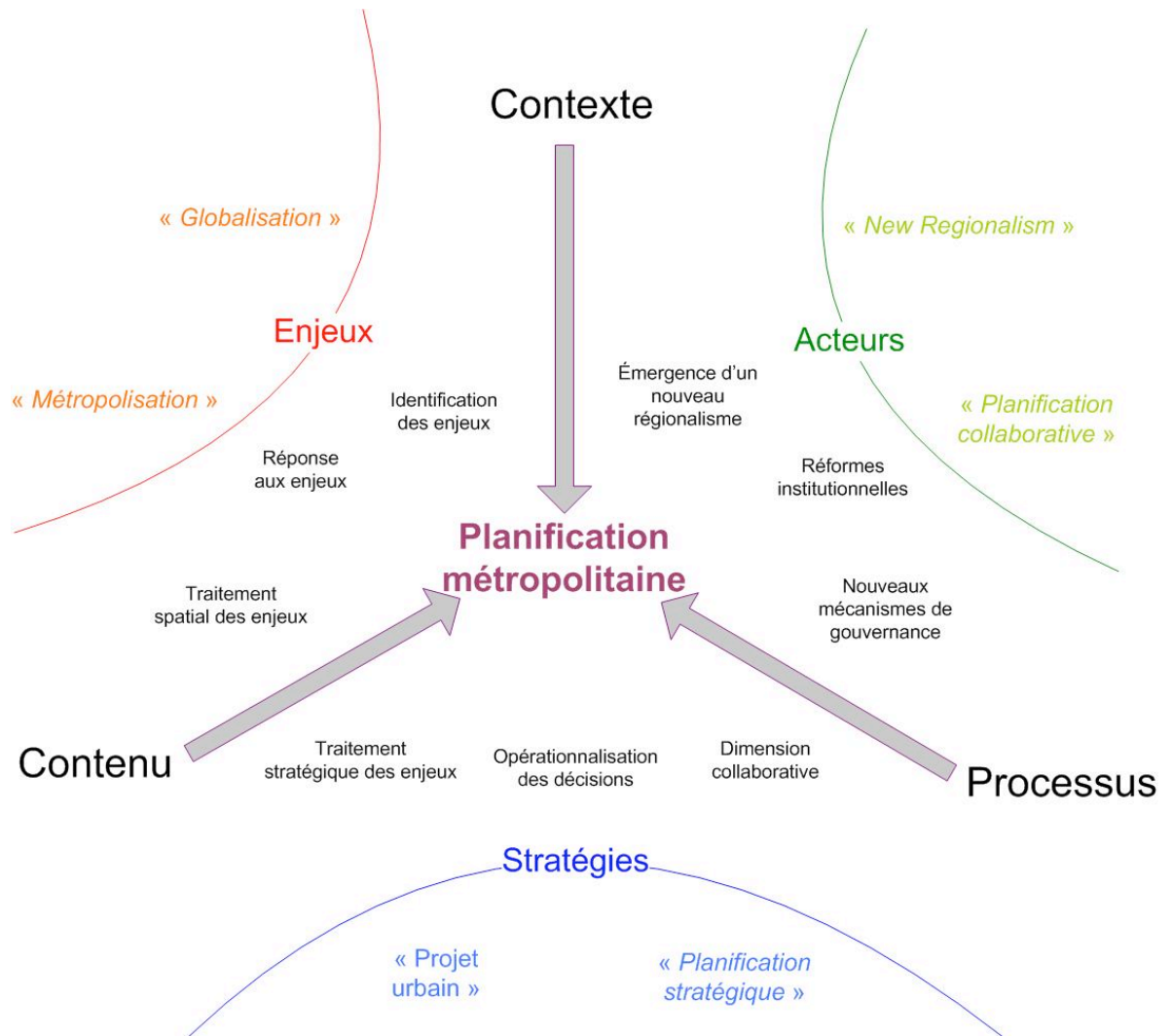
nouveaux enjeux dans le cadre d'un projet métropolitain. Ces démarches de planification prennent des formes différentes.

Le réseau métropolitain marseillais se caractérise ainsi par une démarche de « projet métropolitain » qui s'inscrit dans le courant de la planification stratégique alors que par l'intermédiaire de son institution métropolitaine, Montréal élabore un « schéma métropolitain » inspiré lui aussi du modèle stratégique mais qui se révèle tout de même encore assez proche de l'approche traditionnelle. Alors que ces deux démarches apparaissent fort différentes, ces deux métropoles rencontrent des obstacles en grande partie similaires. Elles peinent en effet à discuter du modèle de développement à adopter ; à traiter des aspects redistributifs (économiques, sociaux, fiscaux,...) de l'aménagement du territoire ou encore de la localisation et de la réalisation d'équipements métropolitains d'envergure potentiellement conflictuels (autoroutes, incinérateur, lignes de trains,...). Le profil politico-institutionnel issu des réformes métropolitaines marseillaise et montréalaise est fort différent mais se caractérise par une difficulté commune à créer une arène de discussion à l'échelle métropolitaine capable de stabiliser un « *régime urbain* » (STONE 1989; PINEAULT 2000) de nature métropolitaine rassemblant les acteurs publics, privés et la société civile autour d'une stratégie commune.

Ces deux métropoles illustrent donc la réapparition d'une pratique de la planification métropolitaine. Celle-ci semble moins spatiale que celle développée durant les années 1960, tout en étant plus stratégique mais pas encore totalement collaborative.

Au-delà de cette formulation rapide, nous pouvons décomposer cette stratégie de recherche autour de trois questions (Fig. 4) :

Figure 4 : *Le cadre analytique*



Question n°1 : Les évolutions du territoire métropolitain constituent-elles une condition favorable au renouvellement des démarches de planification métropolitaine ?

Ce premier type de questionnement renvoie à l'évolution du contexte spatial et politique de la planification. En effet, le renouvellement des enjeux spatiaux

s'accompagne d'une recomposition des pouvoirs locaux qui dessine de nouveaux réseaux d'acteurs, notamment métropolitains.

Hypothèse n° 1 : *Marseille : bottom-up / top-down vs Montréal : top-down*

Les deux métropoles se caractérisent par des enjeux spatiaux en grande partie similaire. Elles ont connu un certain « déficit » en matière de coopération et de planification, toutefois depuis quelques années de nouveaux mécanismes de régulation se développent. À Marseille, le contexte de planification est marqué par une approche en partie *top-down* où le pouvoir central formule des propositions qui trouvent un fort écho local dans une perspective en partie *bottom-up* où la coopération métropolitaine s'effectue sur un mode informel proche des modèles stratégique et communicationnel de planification. À Montréal, le contexte est plutôt *top-down* avec une coopération métropolitaine fortement institutionnalisée avec la création de la Communauté métropolitaine le cas québécois semble donc proche du modèle traditionnel de planification.

Question n°2 : *L'émergence d'un réseau d'acteurs métropolitains permet-il d'engager un processus de planification à l'échelle métropolitaine et, si oui, comment se traduit-il ?*

Ce deuxième type de questionnement renvoie aux processus de planification métropolitaine à l'œuvre à Marseille et Montréal. En effet, l'évolution des différents cadres d'action qu'implique la reconfiguration du système d'acteurs modifie le système de planification, avec l'émergence d'un réseau d'acteurs métropolitains. L'objet de cette interrogation porte sur la construction de ces planifications en interrogeant le lien entre la mobilisation lors de la mise en œuvre et la reconfiguration du système de gouvernance.

Hypothèse n°2 : *Marseille : stratégie métropolitaine cherche gouvernance vs Montréal : institution métropolitaine cherche mobilisation*

À Marseille, le processus de planification est marqué par une construction informelle où les acteurs peinent à dépasser leurs oppositions afin de rentrer en discussion. À Montréal, la discussion est possible, mais les conflits peuvent paralyser l'action. Les deux métropoles se caractérisent donc par une difficulté commune à créer une arène de discussion à l'échelle métropolitaine capable de stabiliser un « *régime urbain* »⁴ (STONE 1989) de nature métropolitaine rassemblant les acteurs publics, privés, et la société civile, autour d'une stratégie commune.

Question n°3 : *Quel est le contenu de ces démarches de planification ? Sont-elles susceptibles de traiter les enjeux imposés par le processus de métropolisation ?*

Ce troisième type de questionnement renvoie plus spécifiquement à l'efficacité et au sens de ces démarches de planification. Il s'agit donc d'analyser le contenu de ces politiques pour évaluer de quelle manière elles traitent des différents enjeux spatiaux imposés par le processus de métropolisation et comment ces politiques peuvent créer une dynamique de collaboration entre acteurs.

Hypothèse n°3 : *Marseille : objets métropolitains sans réel plan vs Montréal : plan métropolitain sans réels objets métropolitains*

Le réseau métropolitain marseillais se caractérise par une démarche de « projet métropolitain » qui s'inscrit dans le courant de la planification stratégique alors que par l'intermédiaire de son institution métropolitaine, Montréal élabore un « schéma métropolitain » plutôt centrée sur la régulation de l'usage des sols et qui se révèle plus

⁴ Ce concept désigne alors « les arrangements informels grâce auxquels les acteurs publics et les intérêts privés fonctionnent ensemble dans le but d'être capables de prendre des décisions politiques et de les mettre en œuvre » (STONE 1989: 7).

proche de l'approche traditionnelle. Alors que ces deux démarches apparaissent fort différentes, ces deux métropoles rencontrent des obstacles en grande partie similaires. Elles peinent en effet à discuter du modèle de développement à adopter ; à traiter des aspects redistributifs (économiques, sociaux, fiscaux,...) de l'aménagement du territoire ou encore de la localisation et de la réalisation d'équipements métropolitains d'envergure potentiellement conflictuels (autoroutes, incinérateur, lignes de trains,...).

Tableau II : La grille analytique

Sujet	Dimensions & questions	Concepts théoriques	Hypothèses : Montréal vs Marseille	Composantes de l'idéal type « <i>renouveau de la planification métropolitaine</i> »	Indicateurs
Renouveau de la planification métropolitaine	Contexte : Les évolutions du territoire métropolitain constituent-t-elle une condition favorable au renouveau des démarches de planification métropolitaine ?	<i>Globalisation, Métropolisation et New Regionalism</i>	Montréal : top-down vs Marseille : bottom-up / top-down	Globalisation et métropolisation : le renouvellement des enjeux métropolitains et son identification	Les étapes de la croissance urbaine
					Les premières coopérations
					Les premières stratégies
					Défis de la métropolisation : attractivité et cohésion
				L'émergence pragmatique du nouveau régionalisme métropolitain : entre mobilisation locale et injonction de l'État	Rôle particulier de certains enjeux
					La prise de conscience et l'apprentissage collectif des coopérations
					Le rôle de l'État
				La mise en place du nouveau régionalisme métropolitain : entre institutionnalisation et logique de réseau	Les premiers projets
					L'esprit des réformes
					Les échelles des municipalités, des agglomérations et de la métropole
	Processus : L'émergence	<i>Gouvernance, Planification</i>	Montréal : institution	L'ouverture des arènes de négociation : la	L'émergence de nouveaux acteurs à l'échelle métropolitaine
					Les acteurs publics
					Les acteurs privés

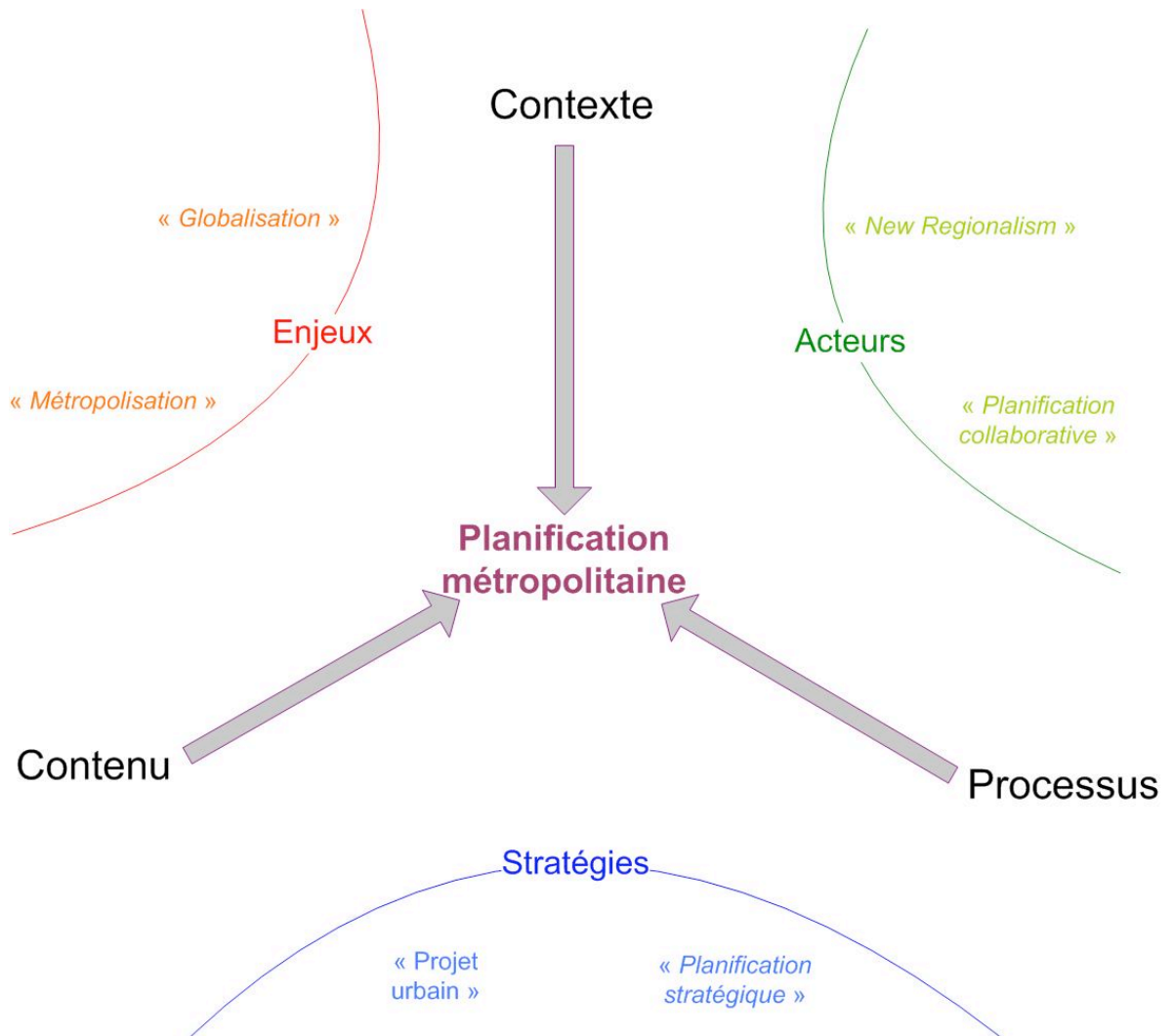
	d'un réseau d'acteurs métropolitains permet-il d'engager des processus de planification à l'échelle métropolitaine et si oui comment se traduit-il ?	<i>collaborative</i>	métropolitaine cherche mobilisation vs Marseille : stratégie métropolitaine cherche gouvernance	multiplication des acteurs en présence	Les acteurs communautaires
				La construction des politiques : un processus collaboratif	Identification des problèmes, inscription sur l'agenda et élaboration
					Méthodes, portage du projet et rôle des planificateurs
					Style de l'interaction et qualité de la mobilisation
				Les effets du processus : de nouveaux mécanismes de gouvernance	Le partage et la représentativité du compromis
					La création de nouvelles alliances
					Le leadership métropolitain
					L'institutionnalisation de nouveaux territoires
	Contenu : Quel est le contenu de ces démarches sont-elles susceptibles de traiter les enjeux imposés par le processus de métropolisation ?	<i>Planification stratégique, Projet urbain et Politique de compétitivité</i>	Montréal : plan métropolitain sans réels objets métropolitains vs Marseille : objets métropolitains sans réel plan	Le traitement stratégique des enjeux : des objectifs adaptés au contexte spatial et politique	Réponse à la métropolisation : compétitivité et solidarité
					Réponse au développement durable
					Traitement des points de conflits habituels
				Le traitement spatial des enjeux : assurer l'inscription territoriale de la planification	La spatialisation du projet (représentation graphique, relations centre-périphérie, identification d'objets métropolitains)
					La régulation de l'usage des sols
					Le traitement des enjeux métropolitains
				L'opérationnalisation: une bonne interaction entre les acteurs pour assurer des moyens adaptés aux objectifs (la création d'arènes d'action)	Les relations avec les compétences de l'institution métropolitaine
					L'articulation avec les autres échelles de planification (surtout l'agglomération) : usage des sols, coordination du

					développement et des investissements publics
					Le recours au secteur privé pour la mise en œuvre

Organisation de la démonstration

Cette thèse est organisée en trois parties. La première présente la démarche de recherche (chap. 1) et le positionnement théorique relatif aux concepts de métropolisation (chap. 2) et de planification (chap. 3). La seconde partie est consacrée à l'étude empirique des cas de Marseille et de Montréal à travers l'étude du nouveau contexte de planification métropolitaine. Il s'agit d'abord d'observer le renouvellement des enjeux métropolitains (chap. 4), puis l'émergence (chap. 5) et la mise en place d'un nouveau régionalisme métropolitain (chap. 6). La troisième partie renvoie à la formulation de ces planifications métropolitaines. Il s'agit d'abord de relever les acteurs en présence (chap. 7), puis la manière dont les enjeux sont traités par la planification (chap. 8), comment les stratégies sont construites (chap. 9) et enfin leur opérationnalisation (chap. 10). La quatrième et dernière partie constituent un retour théorique vers cette notion de planification métropolitaine, d'abord à partir des cas marseillais et montréalais en s'interrogeant sur les effets de ces démarches de planification métropolitaine (chap. 11) et enfin au-delà de cette comparaison en questionnant le sens de ces pratiques contemporaines de planification (chap. 12).

PARTIE 1 : DÉMARCHE DE RECHERCHE ET POSITIONNEMENT THÉORIQUE



CHAPITRE 1 : STRATÉGIE MÉTHODOLOGIQUE, MÉTHODES ET TECHNIQUES DE RECHERCHE

Introduction

Après avoir posé le cadre épistémologique qui nous rappelle qu'une telle démarche de recherche doit prendre en compte plusieurs approches disciplinaires pour pouvoir saisir toute la complexité de ce sujet, il reste à clarifier la dimension méthodologique de cette thèse :

- Quelle est la stratégie méthodologique ?
- Quelles sont les méthodes utilisées ?
- Quelles techniques sont mobilisées ?

Pour répondre à ces interrogations, nous verrons dans un premier temps la stratégie de recherche basée sur la comparaison. Puis nous nous intéresserons aux méthodes de recherche qui font notamment appel à l'idéal-type et enfin aux différentes techniques de recherche mobilisées pour mesurer la distance entre les cas de Marseille et Montréal face à l'idéal-type.

1. Stratégie méthodologique

1.1. Originalité et pertinence de la comparaison

Alors que l'approche hypothético-déductive est susceptible d'apparaître trop contraignante, l'approche holistico-inductive peut, pour sa part, apparaître comme insuffisamment structurée. De ce fait, notre démarche de recherche correspond à deux études de cas qui sont abordées dans une perspective comparative. En effet, la comparaison peut apparaître comme un bon compromis entre les approches holistico-inductive et hypothético-déductive et permettre par conséquent de structurer une démarche comparative.

L'étude de cas peut être considérée comme une stratégie particulière de recherche qui vise à rendre compte du caractère évolutif et complexe des phénomènes concernant un système social comportant ses propres dynamiques. R. K. YIN la définit comme « *une enquête empirique qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte de vie réelle, où les limites entre le phénomène et le contexte ne sont pas nettement évidentes, et dans lequel des sources d'information multiples sont utilisées* » (YIN 1984: 23). La méthode de l'étude de cas consiste ainsi à rapporter une situation réelle prise dans son contexte, et à l'analyser pour voir comment se manifeste et évolue le phénomène étudié.

Nous choisissons donc la méthodologie de l'étude de cas, mais abordée dans une perspective comparative. En effet, la comparaison peut être envisagée comme une véritable stratégie de recherche à part entière. À cet égard, nous pouvons évoquer les travaux de M. DÉTIENNE (2000) qui présentent une critique féroce « *de l'incomparable des nationaux de tout poil* ». Celui-ci effectue un plaidoyer passionné pour une posture comparative qui transgresse les frontières du temps et de l'espace comme celles des

disciplines. Au-delà de la vertu heuristique du « *choc de l'incomparable* », il évoque la portée éthique de cette posture et pratique de recherche qui « *invite à mettre en perspective les valeurs et les choix de la société à laquelle on appartient* » (2000: 59).

De plus :

« *la plus grande vertu de la démarche comparative nous semble résider dans cette exigence de critique, cette posture de résistance à la simplification, ce souci de rompre avec les évidences des catégories, y compris avec celles que les chercheurs ont patiemment construites* » (MARY 2003: 316).

La stratégie de recherche basée sur la comparaison nous invite à revoir nos méthodes d'analyse :

« *C'est fondamentalement, par la voie du détour, accepter d'ébranler les certitudes inscrites dans nos catégories constituées, consentir à réviser nos manières de penser, de sentir et d'agir et, in fine, renoncer à l'assurance tranquille et parfois arrogante qui caractérise les savoirs ethnocentrés.* (MARY 2003: 316) ».

La comparaison peut donc faire l'objet d'une véritable stratégie de recherche (Tab. 3) qui répond à différents objectifs (VIGOUR 2005: 97).

Tableau III : Objectifs et logiques de la comparaison

<i>Objectifs</i>	<i>Logiques</i>
Prendre de la distance	Épistémologique
Mieux connaître	Descriptive
Classer, ordonner	Explicative
Généraliser	Théorique

Prendre de la distance

La comparaison permet de prendre de la distance par rapport à notre environnement immédiat, de rompre avec les catégories de pensée habituelles, les prénotions que nous avons ou plus généralement les idées véhiculées par notre propre culture. Ce dépaysement est source de rupture épistémologique. En effet, la comparaison introduit une distanciation qui vient du décalage temporel et / ou spatial suscité par l'étonnement. Cette situation permet de prêter plus d'attention à ce qui paraît naturel et évident.

La position du comparatiste apparaît similaire à la description que donne G. SIMMEL (1999 (1908): 665) de l'étranger : celui-ci se définit comme un « *composé spécial de proximité et d'éloignement, d'indifférence et d'engagement* », ce qui garantit son objectivité. G. SIMMEL définit l'objectivité comme la liberté, dans la mesure où :

« l'homme objectif est exempt d'attaches qui pourraient fausser d'avance sa perception, sa compréhension et son évaluation des données (...). Il est l'homme davantage libre, en pratique et en théorie, il examine la situation avec moins de préjugés ».

La posture idéale du comparatiste (voire de tout chercheur) tient d'une part à la distance qui donne une certaine liberté dans le regard et le jugement et d'autre part à la proximité qui rend possible la compréhension.

Dans le cas d'une comparaison internationale, cette posture scientifique permet de rejeter les impasses de l'ethnocentrisme. En effet, le chercheur doit éviter de prendre comme référence ses schémas de pensée culturellement et nationalement construits.

Mieux connaître l'autre

Cet objectif s'inscrit dans une logique descriptive. En effet, la comparaison constitue un instrument pour mieux connaître un phénomène, un pays, une culture. Au-delà de cet

objectif, la comparaison peut avoir comme volonté de « tirer des leçons » ; c'est notamment la logique du droit comparé.

Classer, ordonner

Mieux connaître l'autre et prendre de la distance par rapport à son propre univers ne peut constituer le seul horizon du chercheur. Celui-ci doit classer et ordonner les faits de manière à mettre en valeur la part du général et du spécifique : « *Classifier, c'est ordonner un univers donné en classes qui sont mutuellement exclusives et collectivement exhaustives. Les classifications permettent ainsi d'établir ce qui est le même et ce qui ne l'est pas.* » (SARTORI 1994).

Cette classification permet d'affiner la description et constitue de fait un préalable à l'explication. L'une des possibilités est alors d'établir des typologies (ou encore un idéal type qui en constitue une des variantes) : celles-ci permettent de présenter une synthèse des principales tendances et de réduire la complexité du réel en décomposant ce dernier en un nombre réduit de classes.

Lors de cette étape, le chercheur doit prendre garde à se dégager des déterminations sociales et politiques. L'ordonnement de la réalité peut en effet être empreint de jugements de valeurs ; de plus, cette tendance est renforcée par le contexte d'internationalisation qui pousse les démarches comparatives à identifier les *best practices* ; on parle aussi de *benchmarking*. Le chercheur doit donc avoir en tête ce risque et tenter de contrôler l'influence des contraintes institutionnelles et politiques sur son travail de recherche.

Généraliser

La littérature sur la comparaison s'accorde sur l'importance de cette méthodologie dans une perspective de compréhension et d'explication, et donc de généralisation. Selon A. PRZEWORKI (1987), il y a un consensus sur le fait que la recherche comparative ne

consiste pas à comparer mais à expliquer. L'objectif de la recherche transnationale est de comprendre. L'enjeu de la recherche en sciences sociales est en effet de généraliser, c'est-à-dire de mettre en évidence des régularités sociales et de les expliquer, afin de développer une théorie plus générale.

Certains chercheurs apportent une nuance à cette vision et soulignent que la comparaison est aussi un stimulant pour l'imagination du chercheur, car elle lui permet de prendre conscience d'autres possibilités et le pousse à imaginer des alternatives quant aux questions à poser, aux causes à chercher et aux effets à mesurer. La comparaison est alors un outil de choix et de provocation visant à suggérer des hypothèses :

« La comparaison ne vise pas seulement à émettre des hypothèses ou à établir des relations entre les variables ; elle permet également d'en tester la pertinence et le degré de robustesses. La comparaison peut être conçue comme substitut de l'expérimentation et donc être appréhendée comme un moyen d'administrer la preuve. » (VIGOUR 2005: 125).

Dans les sciences sociales, la méthode comparative peut alors être un substitut de l'expérimentation dans les sciences naturelles.

L'objectif final de la comparaison est donc de parvenir à formuler des généralisations (PRZEWORSKI and TEUNE 1970: 87) ; dans ce but la recherche comparative doit être guidée par des théories (qui fournissent un cadre d'analyse) et par la réplication des tests des mêmes propositions générales.

1.2. Une stratégie de recherche comparative

Plus spécifiquement en ce qui concerne le choix des deux terrains qui ont conduit à la mise en œuvre d'une posture comparative, nous pouvons tout d'abord noter le contexte urbain de métropolisation des territoires. Par définition, ce phénomène est global et ne connaît pas de limites nationales : nous pouvons donc le considérer comme étant notre

variable indépendante. Notre variable dépendante de la métropolisation renvoie donc à cette question du renouveau de la planification à l'échelle métropolitaine.

Pour étudier le lien entre ces deux variables et surtout mesurer le degré d'innovation en matière de planification métropolitaine, il semble intéressant de prendre en compte cette réalité transnationale de la métropolisation en choisissant des terrains de recherche situés sur deux continents différents. La démarche méthodologique de cette thèse s'inscrit de ce fait dans une perspective comparative visant à étudier deux illustrations de ce processus, une dans la sphère nord-américaine à travers l'exemple de Montréal et une deuxième dans la sphère européenne à travers l'exemple de Marseille. Ces deux métropoles sont en effet assez caractéristiques de ce phénomène de métropolisation (nous ne faisons pas ici l'hypothèse que Marseille et Montréal sont parfaitement représentatives de leurs continents respectifs, bien au contraire) et connaissent des enjeux spatiaux et politiques semblables sur de nombreux points. Nous formulons donc l'hypothèse que la confrontation de ces deux contextes permettra de mettre en valeur la part du général et du spécifique entre ces deux terrains de recherche et ainsi de rendre compte des différences et des similitudes entre ces deux métropoles dans la manière de renouveler les démarches de planification métropolitaine.

Par ailleurs, l'adoption d'une démarche comparative entre Marseille et Montréal permet de renouveler les comparaisons traditionnellement mises en œuvre autour de ces deux villes. Alors que Marseille est souvent étudiée dans une perspective méditerranéenne ou européenne, Montréal fait plutôt l'objet de comparaison avec ses voisins nord-américains, par exemple Toronto. Pour des raisons historiques et institutionnelles⁵, de nombreuses comparaisons transatlantiques sont effectuées entre Lyon et Montréal, alors que Marseille connaît autant, si ce n'est plus, de similitude avec Montréal.

⁵ Nous faisons ici référence aux *Entretiens Jacques Cartier* qui se tiennent alternativement à Lyon et Montréal.

La mise en œuvre de cette démarche de comparaison s'appuie sur une entente de cotutelle entre l'Université de Montréal et l'Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille. Au-delà de cet aspect institutionnel, cela permet une alternance entre ces deux terrains de recherche pour pouvoir y réaliser la collecte des informations. De plus, le séjour dans ces deux universités permet la confrontation à des traditions et des approches analytiques qui se révèlent enrichissantes puisque en partie différentes.

2. Méthodes de recherche : la construction d'un idéal-type

2.1. Approche par les cas ou par les variables ?

La méthodologie de la comparaison repose sur une première opposition entre l'approche par les cas ou par les variables.

Dans une perspective comparative, l'approche par les cas (ou « *case-oriented approach* ») repose sur la confrontation minutieuse de plusieurs cas. L'analyse met en évidence la complexité de chaque cas (dans toutes ces dimensions : historiques, politiques, économiques, sociales,...), faisant une large place à la contextualisation des résultats, au détriment parfois de leur transposabilité.

L'approche par les variables (ou « *variable-oriented research* ») ne se focalise pas sur les cas eux-mêmes, mais les décompose en variables. Le comparatiste identifie alors les variables qui lui semblent pertinentes en fonction de son objet et de sa problématique. Pour l'ensemble des cas étudiés, le chercheur note la présence ou l'absence de chaque facteur et son importance relative. L'approche par les variables peut favoriser une analyse quantitative, mais elle reste cependant compatible avec une étude de cas qualitative.

Alors que les thèses comparatives en urbanisme font souvent appel à l'approche par les cas, nous faisons le choix d'une approche privilégiant les variables. En effet, nous pensons qu'au-delà de la complexité de Marseille ou de Montréal, nous souhaitons maximiser le dialogue entre ces deux terrains afin de pouvoir mieux exploiter notre questionnement théorique.

2.2. Analyse qualitative ou quantitative ?

La comparaison repose sur une première distinction entre approche par les cas ou par les variables. Au-delà de cette opposition, le comparatiste doit choisir (comme les autres chercheurs d'ailleurs) entre l'analyse qualitative et l'analyse quantitative. Ces deux approches reposent sur ces conceptions différentes de la totalité et de la généralisation.

Le mode de généralisation de l'analyse qualitative repose sur l'exemplarité du cas étudié. Alors que pour l'analyse quantitative, le mode de généralisation repose sur la représentativité de l'échantillon.

L'analyse qualitative, qui nous intéresse plus, construit ses catégories d'analyse par ressemblance. Dès lors, l'essentiel du travail théorique, du travail d'élaboration des catégories, a lieu plutôt pendant et après l'enquête, celle-ci donnant lieu à une forte implication du chercheur. Cette approche renvoie plutôt à une analyse narrative dans laquelle le chercheur met en évidence des processus de préférence à des variables.

2.3. Le recours à un idéal-type

Le choix d'une approche par les variables et d'une analyse qualitative exige des outils méthodologiques afin de bien structurer les éléments de la comparaison. À cet égard, le

recours à un idéal-type permet de mieux identifier les variables de notre analyse, mais aussi de mieux structurer notre analyse qualitative en y apportant plus de rigueur.

La construction de types idéaux est au cœur de la sociologie de M. WEBER et plus généralement de la sociologie dite compréhensive ou d'individualisme méthodologique qui cherche à comprendre les relations entre des faits humains sans se contenter de repérer et de mesurer, par l'observation statistique et extérieure, des rapports de succession ou de simultanéité entre ces faits.

L'idéal type doit être construit à partir de la réalité sociale, par abstraction et synthèse il doit extraire et accentuer certaines caractéristiques jugées représentatives d'un fait ou d'un ensemble de faits. Ces choix doivent permettre au chercheur d'effectuer une généralisation réunissant une multiplicité de phénomènes qui seraient autrement trop particuliers, hétérogènes et in-intégrables dans un système de pensée cohérent. L'idéal-type permet finalement d'envisager la classification, puis l'analyse des faits humains :

« Procédure de réflexion menée à partir de cas ou de descriptions de situations consistant à faire un « passage à la limite », c'est-à-dire à extraire des cas et situations leurs caractéristiques les plus « typiques » (les plus fondamentales) pour définir un type extrême (« idéal type ») par rapport auquel on peut hiérarchiser les différents cas concrets rencontrés dans la recherche (WEBER 1965)» (MUCCHIELLI 1996: 92).

Par rapport à notre recherche, la construction de notre idéal type s'effectue dans le champ théorique et empirique de la planification urbaine. Le passage « à la limite » permet de mettre en évidence les caractéristiques les plus typiques, voire normatives de la planification métropolitaine. À partir de ce cas idéal, nous pourrions ainsi situer les terrains de Marseille et de Montréal, afin de mesurer le degré réel d'innovation.

3. Techniques de recherche : diversifier les sources pour mieux mesurer la distance à l'idéal-type

3.1. Diverses données qualitatives

Nous faisons le choix d'une approche comparative de deux cas qui va s'appuyer sur des données de nature quasi-exclusivement qualitative. Pour mieux saisir la complexité de ce sujet, notre objectif est donc de diversifier les sources d'information pour bien mettre en évidence le processus et le contenu de ces démarches de planification.

En matière d'études de cas, R. K. YIN (1984) identifie six sources habituelles : des documents, des archives, des entrevues, l'observation directe, l'observation participante et des objets physiques.

Documents et archives

Une première série de données peut être obtenue par la réalisation d'une mise en contexte pour chacun de nos terrains de recherche. Celle-ci se base sur la presse (réalisation d'une revue de presse), les documents officiels et non-officiels (la littérature grise) liés à ce processus qui peuvent eux aussi aider à une meilleure compréhension du contenu et du processus de ces politiques. Au-delà de ces documents essentiellement « écrits », l'objet de cette recherche renvoie à la planification, il semble donc pertinent d'observer ces deux terrains à partir de représentations spatiales : c'est pourquoi nous faisons le choix de collecter les documents graphiques de la planification : plans, cartes, schémas, etc... que nous choisissons d'analyser comme des discours et des représentations de la ville. Cette première série de données permettra de mettre en évidence le contexte à travers une présentation à la fois synchronique et diachronique.

Entrevues

Une fois le contexte mis en évidence, la principale source de données réside dans la réalisation d'entretiens semi-directifs avec les principaux acteurs impliqués dans ce processus. Il s'agit alors de rencontrer ces différents acteurs (fonctionnaires, élus, gens d'affaires, société civile,...) pour mieux comprendre et saisir leurs logiques d'action.⁶

Observation directe

Ce type de données renvoie aux scènes d'action où l'on peut observer les acteurs « en action ». Il s'agit principalement des séances de conseil des institutions métropolitaines qui constituent notre terrain de recherche. En plus de ces séances, toutes les apparitions publiques des acteurs impliqués dans ce processus (pas uniquement des élus) peuvent se prêter à la collecte d'informations.

Observation participante

Ces données renvoient à l'implication du chercheur lui-même. En effet, l'un des deux terrains a fait l'objet d'un stage professionnel lors de la scolarité de maîtrise. De même, les universités entretiennent des relations avec les institutions métropolitaines qui constituent une partie des terrains de recherche (pouvant se traduire par la réalisation de contrats de recherche ou d'organisation de colloques). Par ailleurs, les processus de consultation qui sont liés à ces politiques métropolitaines peuvent être eux aussi des occasions de collecter l'information, mais dans ce cas, le chercheur devient là aussi acteur du processus politique.

⁶ Une cinquantaine d'entretiens ont été réalisés, les acteurs clés (techniciens et élus) ont été interviewés plusieurs fois afin de pouvoir saisir l'évolution de leurs logiques d'actions.

Objets physiques

Ce dernier type d'information est lié aux observations de terrain. En effet, au-delà du processus d'élaboration de ces politiques, notre objet de recherche concerne aussi le contenu même de ces politiques. Il s'agit alors d'appréhender les objets physiques réalisés par l'intermédiaire de ces processus ou plus simplement de constater visuellement ces changements spatiaux.

Tableau IV : *Des données diversifiées*

<i>Nature de données</i>	<i>Objectif de la collecte</i>	<i>Type de la donnée</i>	<i>Méthode d'analyse</i>
<i>Documents et archives</i>	Comprendre et replacer le processus dans sa dimension historique	Revue de presse, archives, documents officiels et non- officiels	Analyse de contenu dans une perspective diachronique et synchronique
<i>Entretiens</i>	Rencontrer les différents acteurs pour saisir leurs logiques	Interview	Analyse de discours (par thèmes)
<i>Observation directe</i>	Observer les acteurs en « action »	Notes	Analyse de discours (par thèmes)
<i>Observation participante</i>	Participer aux « scènes d'action » pour mieux les saisir	Notes	Analyse de discours (par thèmes)
<i>Objets physiques</i>	Observer sur le terrain le contenu de ces nouvelles politiques	Notes, photos, plans, schémas	Observation des objets physiques, traitement statistique

3.2. L'analyse des données par l'intermédiaire de l'idéal type

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'idée de base de la comparaison est de forcer le chercheur à dépasser ces premières impressions en utilisant des perspectives variées dans son appréhension des données. De ce fait, au-delà des premières pré-hypothèses (issues de l'idéal type) qui ont guidé le travail de terrain, le caractère itératif de la

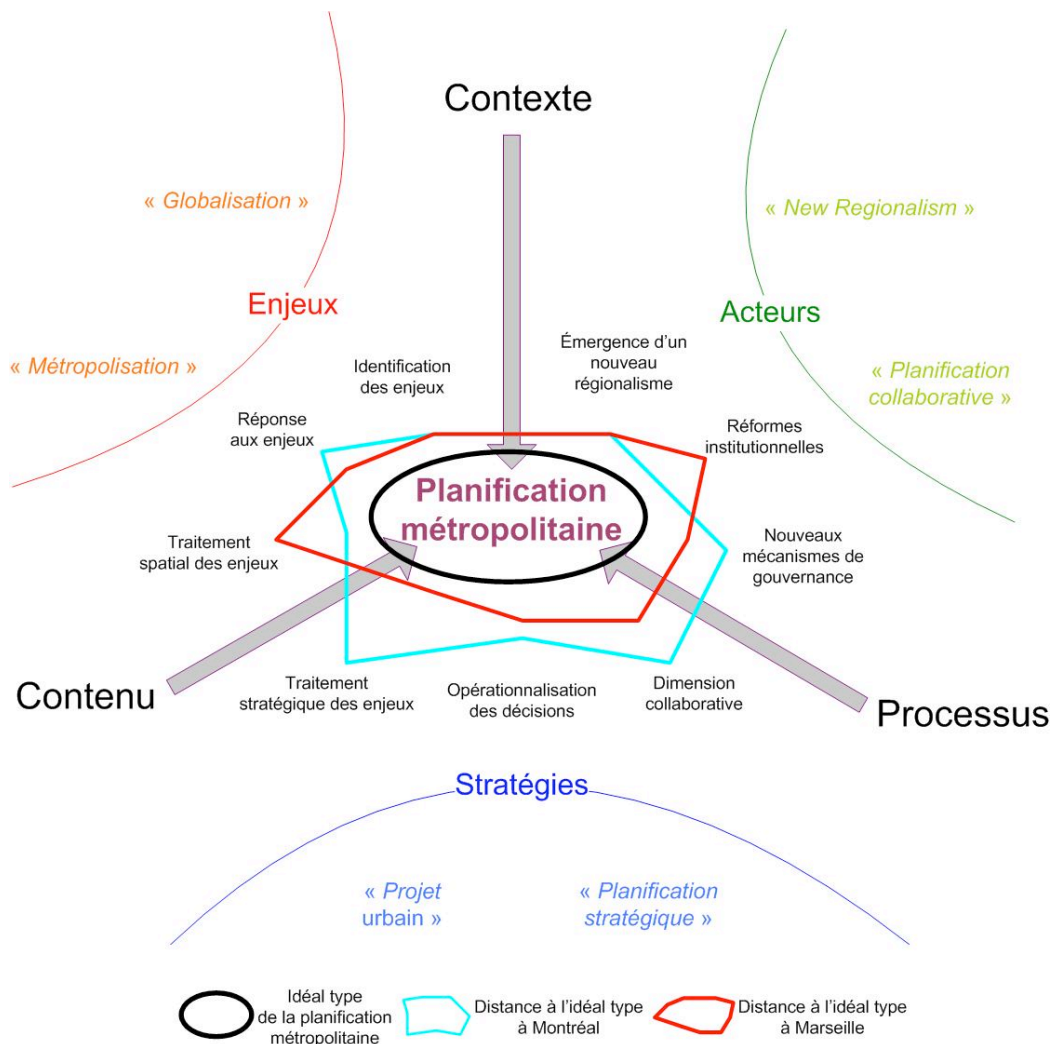
collecte des données permet d'ajuster les objectifs de la collecte, voire de redéfinir et d'ajuster ces pré-hypothèses. La démarche de recherche devient dès lors plus inductive.

L'analyse des données se poursuit aussi dans ce cadre itératif et flexible qui va permettre de déconstruire l'objet de recherche. Toutefois, pour mieux structurer notre analyse, nous avons choisi de comparer les résultats observés à la lumière d'un idéal-type de ces « nouvelles démarches de planification métropolitaine » construit principalement à partir du cadre théorique.

Il s'agit en fait de décomposer notre corpus d'entretiens en fonction des différentes thématiques qui composent l'idéal type, dans ce sens nous nous situons dans une analyse de discours de type thématique : « *l'analyse thématique défait en quelque sorte la singularité du discours et découpe transversalement ce qui, d'un entretien à l'autre, se réfère au même thème* » (BLANCHET and GOTMAN 1992: 98). Pour mieux structurer cette analyse thématique, nous avons choisi d'avoir recours à la méthode de l'idéal type qui va servir de grille analytique. Ainsi l'idéal type va permettre de comparer les résultats de notre collecte de données avec les concepts théoriques (représentés par l'idéal type). Par l'intermédiaire de cette comparaison, certains faits vont correspondre à l'idéal type et seront ainsi mis en relief. Par ailleurs, d'autres faits ne parviendront pas immédiatement à être intégrés et à expliquer l'idéal type. Néanmoins, eux aussi seront mis en relief par leur écart, dont il conviendra alors de mesurer le degré et le genre, avant de procéder éventuellement à la modification de l'idéal type. De la sorte, les types idéaux font s'exprimer les faits auxquels ils correspondent, comme ils font de même se manifester des faits qui ne leur correspondent pas et qui seront élucidés par la mise en nécessité d'autres invocations causales, en attirant l'attention sur d'autres facteurs que ceux prévus dans les types idéaux premiers. Dans cette perspective, les vertus de la comparaison sont évidentes, car ce qui est mis en emphase à Montréal ne l'est pas forcément à Marseille et réciproquement. Dès que ces particularités apparaissent, nous faisons le choix d'observer les deux terrains d'une manière parallèle pour identifier s'il s'agit d'une réelle spécificité ou si nous pouvons finalement constater une similitude entre ces deux terrains. Finalement, la construction d'un idéal type va

servir de repères à partir desquels les processus, contenus et acteurs de la planification métropolitaine marseillaise et montréalaise peuvent être situés par un jeu de proximité afin de mettre en évidence les divergences et les analogies entre ces deux cas d'étude (Fig. 5).

Figure 5 : Un exemple de modélisation des hypothèses : soit la distance des terrains de recherche face à l'idéal type⁷



Dans tous les cas, les types idéaux permettent de dégager la singularité historique des faits étudiés. Pour ce qui a trait à notre recherche, la mesure de la distance à l'idéal type permettra de qualifier et sûrement de relativiser ce renouveau de la planification métropolitaine que nous interrogeons, notamment quant à l'ampleur du tournant collaboratif. Ce questionnement de la distance qui peut exister entre la théorie et la pratique (ALEXANDER 1997) permettra un retour en généralité afin de dépasser les cas marseillais et montréalais afin d'interroger le sens et l'efficacité des pratiques contemporaines de la planification.

Conclusion

Au terme de ce premier chapitre, les modalités méthodologiques de cette recherche sont plus évidentes. Il s'agit d'étudier les démarches de planification métropolitaine des aires métropolitaines de Marseille et de Montréal. Cette étude suit une stratégie de comparaison guidée par la technique de l'idéal-type qui permet de mesurer et donc de relativiser la distance qui peut exister entre l'évolution des champs théorique et empirique de la planification au sein de ces deux métropoles.

⁷ Lorsque les modélisations des cas de Marseille et de Montréal se rapprochent du cercle noir cela signifie qu'elles se rapprochent de la situation idéale définie par l'idéal type caractérisé par l'interaction d'un contexte, d'un processus et d'un contenu.

CHAPITRE 2 : LES TERRITOIRES À L'HEURE DE LA MÉTROPOLISATION

Introduction

La ville-territoire, l'urbain, la *métapole* (ASCHER 1995), la ville globale (SASSEN 1991), la métropole éclatée, l'aire métropolitaine, la société ou l'économie d'archipel ou encore la ville émergente (DUBOIS-TAINE and CHALAS 1997) se dessinent peu à peu sous l'effet d'un processus, celui de la métropolisation :

- Quelles sont les définitions de la métropolisation ?
- Quel est le lien avec les dynamiques de globalisation ?
- Quels sont les nouveaux enjeux imposés par ce processus ?
- Quels sont les défis que doivent relever les villes dans ce nouveau contexte ?

Pour répondre à ces interrogations, nous verrons dans un premier temps les différentes définitions de la métropolisation ainsi que les enjeux qu'elle impose. Puis nous nous intéresserons aux différents défis que doivent relever les territoires pour répondre à ce processus de métropolisation, soit la gouvernance, afin de coordonner les acteurs mais aussi le projet, afin d'articuler spatialement l'attractivité et la cohésion du territoire.

1. La métropolisation : définitions et enjeux

1.1. Définitions préalables d'un terme à la mode

Étymologiquement, « métropole » signifie ville-mère, ville fondatrice de colonies. Ensuite, le terme a été utilisé pour désigner la capitale économique et politique d'un État, puis pour désigner une grande agglomération urbaine en fonction de différents seuils de population. La notion de métropolisation est plus récente et tend à s'imposer pour rendre compte de l'évolution contemporaine des territoires. Nous pouvons en examiner plusieurs définitions.

Nous pouvons tout d'abord remarquer qu'il existe un certain consensus à considérer la métropolisation comme le stade le plus avancé du fait urbain. Certains comme H. CHOMBART DE LAUWE (1982) et F. CHOAY (1994) vont même jusqu'à diagnostiquer « *le règne de l'urbain et la mort de la ville* ».

Par ailleurs, bien que l'objet de son livre consiste à promouvoir le terme de *Métabolis*, F. ASCHER (1995: 33) en propose une définition :

« la métropolisation concentre de façon croissante les hommes, les activités et les richesses dans des agglomérations de plusieurs centaines de milliers d'habitants, multifonctionnelles, fortement intégrées dans l'économie internationale. Elle s'accompagne de transformations significatives des grandes villes, de leurs banlieues et de leur environnement, constituant des espaces urbanisés de plus en plus vastes, hétérogènes, discontinus, formés parfois de plusieurs grandes cités, de moins en moins liées à une économie régionale, et dont les arrière-pays se transforment en espaces de services et de loisirs ».

Certains comme F. MORICONI-EBRARD (1996) voient dans la métropolisation l'aboutissement logique d'un système de peuplement favorisant la concentration. Cet

auteur propose un taux de métropolisation vérifiant qu'à taux d'urbanisation égal, le nombre d'habitants vivant dans les métropoles d'un pays dépend strictement de sa taille. Dans des travaux plus récents, il présente une avancée théorique inédite sur la façon d'aborder cette question. Dans la lignée des travaux de l'école du structuralisme dynamique, il propose une évolution épistémologique dans la façon d'aborder ce concept de métropolisation. Il démontre que les concepts de ville, d'agglomération et d'aire métropolisée procèdent de morphogenèses singulières. La réflexion autour du concept de métropolisation l'amène ainsi à dégager plusieurs pistes de réflexion :

- (a) la représentation de la chose métropolitaine est une affaire de réseaux et de mobilité ;
- (b) la condition de son développement est la rentabilité financière ;
- (c) la notion de métropole est désormais devenue mondiale.

D'où l'on déduit logiquement :

- (a) + (b) la mobilité ne cesse de croître parce qu'elle génère des profits financiers ;
- (b) + (c) la rentabilité financière se conçoit à l'échelle mondiale ;
- (a) + (b) + (c) la condition du développement des aires métropolisées est la mondialisation.

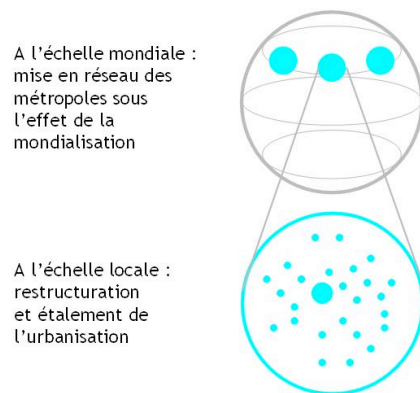
Ces phénomènes se traduisent par une concurrence généralisée qui s'accompagne de l'étalement du peuplement ainsi qu'une spécialisation extrême entre les lieux et les activités. La logique de concurrence entraîne les sociétés dans une course à l'excellence métropolitaine qui s'appuie sur cette double mutation tout en la renforçant.

D'autres comme M. CASTELLS (1998) présentent les métropoles comme des interfaces qui se définissent davantage par les flux qui les traversent que par leurs formes et fonctions. Elles sont alors partie prenante du processus de mondialisation qui connecte les services avancés, les centres producteurs et les marchés dans un réseau mondial.

Ainsi, il convient de replacer ce processus de métropolisation dans un contexte plus global (Fig. n°6), et traiter des métropoles contemporaines selon deux perspectives (VELTZ 1996; STORPER 1997; SCOTT 2001; BASSAND 2004) : la première renvoie plutôt au processus interne de structuration de l'urbanisation sous l'effet des stratégies de

localisation des ménages et des entreprises, alors que la deuxième insiste plutôt sur le développement d'un système de métropoles dans le contexte de la mondialisation (Fig. 6).

Figure 6 : Le processus de métropolisation, du global au local



Source : Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen - modifié par Nicolas Douay

Ce binôme globalisation-métropolisation est essentiel : « *La métropolisation (...) n'est pas seulement la forme qui habille les grands processus économiques. Elle en est, très largement, la substance même.* » (VELTZ 1996: 17). On parle alors parfois de ville globale. Ce terme a été proposé par S. SASSEN (1991) et désigne les métropoles qui sont aussi les centres de commandement des réseaux de la mondialisation. Les villes globales (New-York, Londres et Tokyo avant tout, Paris, Milan, Francfort, Singapour partiellement) sont le fruit d'une nouvelle division internationale du travail : la désindustrialisation des pays développés et l'industrialisation des pays en voie de développement plus compétitifs a nécessité une modernisation rapide de l'industrie financière qui s'appuie sur un réseau de transactions à l'échelle mondiale. Les villes globales assurent alors les fonctions de coordination de l'économie mondiale.

1.2. Une différenciation accrue entre les territoires

Les villes occidentales de taille moyenne comme Marseille et Montréal ne peuvent pas être considérées comme des villes globales à part entière. Elles doivent cependant s'inscrire dans les réseaux et les flux dessinés par ces villes globales (CHARBONNEAU, LEWIS et al. 2003). Les logiques de globalisation de l'économie produisent une concentration en certains lieux des activités tertiaires supérieures. Ces effets cumulatifs entraînent une hiérarchisation accrue qui se décline à toutes les échelles : du quartier d'affaires à la ville globale en passant par la métropole régionale, et ceci au détriment des périphéries dont la dépendance s'accroît : les régions rurales et la majeure partie des pays en voie de développement.

Ce binôme globalisation-métropolisation produit alors un accroissement des écarts sociaux par l'intermédiaire d'une polarisation des flux de richesses. Dans les pays occidentaux, ce binôme peut expliquer le déclin des anciens pôles industriels (les villes de la *rustbelt* des États-Unis comme Détroit ou Pittsburg, du nord de la Grande-Bretagne comme Liverpool ou Glasgow, ou encore du nord de la France comme Valenciennes ou Roubaix) et la montée en puissance d'autres pôles sous l'effet croissant de la tertiarisation de l'économie (Vancouver au Canada, Los Angeles et Miami aux États-Unis ou encore Montpellier et Toulouse en France). Ce phénomène de différenciation des territoires s'exprime au sein même des aires métropolitaines. Certains espaces comme le *Central Business District* (CBD) nord-américain, les palais des congrès ou encore certaines zones d'activités périphériques deviennent les avant-postes de l'économie postfordiste, alors même que d'autres espaces peuvent faire l'objet d'une forte relégation (anciens espaces industriels et/ou portuaires par exemple) avant d'être parfois eux-mêmes réinvestis pour accueillir ces nouvelles activités économiques métropolitaines, à l'image par exemple des nombreuses opérations d'urbanisme autour

des *water-front*⁸. En somme, la métropole renvoie à une mosaïque de territoires qui fait cohabiter les fonctions comme les usages.

Ces logiques de différenciation des territoires s'inscrivent dans un mouvement de transformation du capitalisme, avec notamment le passage à une économie postfordiste. Les travaux de N. BRENNER et N. THEODORE (2002: 7) ont bien démontré qu'en raison de son dynamisme, le capitalisme rend continuellement obsolète la base géographique qu'il crée, à partir de laquelle il se reproduit et se développe. Tout particulièrement durant les crises systémiques, les cadres territoriaux hérités peuvent être déstabilisés dans la mesure où le capitalisme transcende les infrastructures socio-spatiales et les systèmes de relations de classe qui ne fournissent plus une base sûre pour une accumulation durable. Ces transformations du capitalisme ont remis en question la centralité de l'État dans les processus de régulation. Les métropoles deviennent alors les nouveaux territoires du capitalisme où s'opèrent de nouvelles régulations.

1.3. De l'étalement urbain à la ville polycentrique

Cette différenciation économique des territoires a une traduction spatiale. En effet, le processus de métropolisation renforce deux phénomènes différents : nous observons d'une part un étalement et un desserrement des espaces résidentiels et des activités vers la périphérie des métropoles, et nous constatons d'autre part une spécialisation fonctionnelle et socio-économique des espaces intra-métropolitains. Ces deux phénomènes produisent une recomposition des centralités.

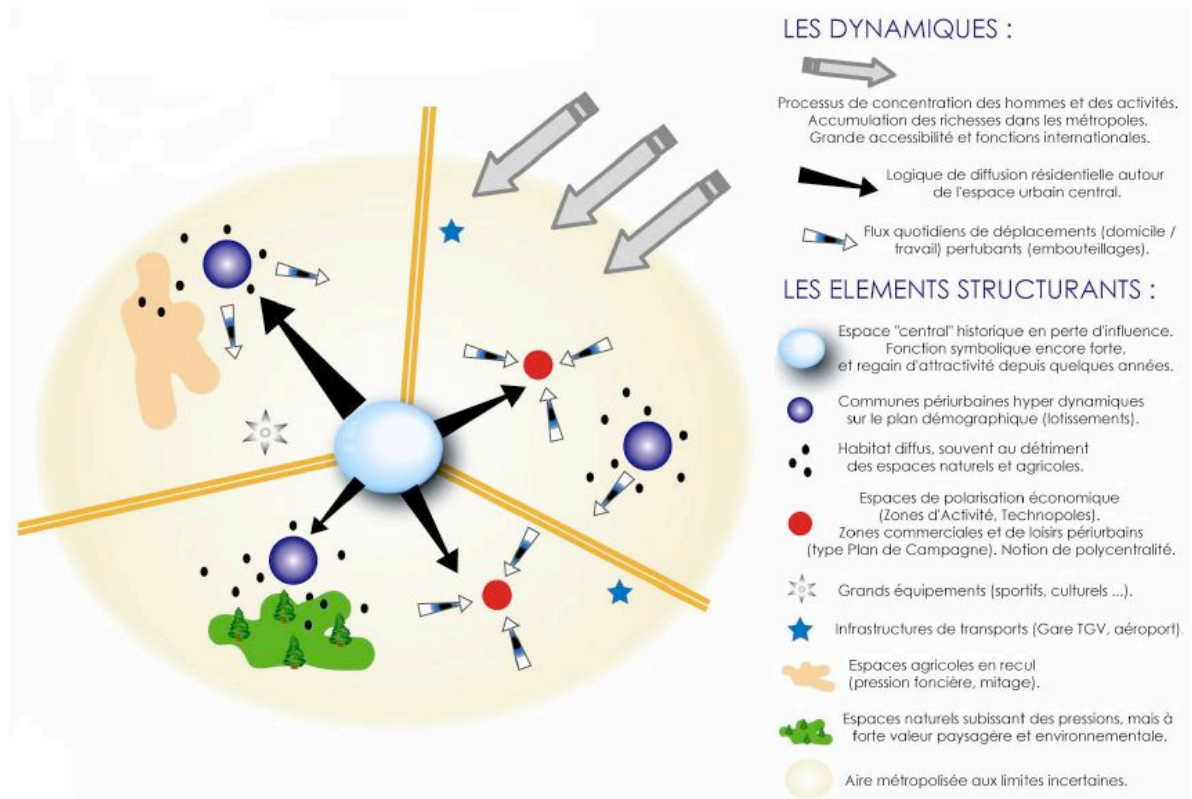
Les villes occidentales ont un point en commun : l'étalement urbain. La ville américaine représente alors l'archétype du genre. C. GHORRA-GOBIN (1993; 1997; 2003) décrit remarquablement des paysages urbains dominés par l'horizontalité et la faible densité, marqués par des vides omniprésents où seul le CBD marque le paysage par sa verticalité.

⁸ À cet égard, Marseille et Montréal présentent des illustrations tout à fait exemplaires.

Dans cette ville étalée, il faut remarquer l'importance de l'automobile qui rend possible la multiplication des banlieues pavillonnaires, symbole de l'*American Way of Life*. Même si cette situation semble plus intense en Amérique du Nord, elle n'épargne pas le reste du monde occidental.

Aux côtés de cet étalement de l'urbanisation, la mutation des facteurs de localisation entraîne une transition vers un modèle polycentrique qui affecte les espaces résidentiels comme les activités. Ici aussi, les réseaux de communication (transports urbains et télécommunications) expliquent une bonne partie de ces phénomènes. Cette redistribution des centralités affecte surtout les périphéries qui voient apparaître des formes urbaines stéréotypées. Le journaliste J. GARREAU (1991), à la suite d'une étude sur l'univers de la ville étalée américaine, a mis en avant le concept d'*Edge City*. Ce symbole de la métropole moderne et polycentrique illustre l'importance prise par les développements de bureaux, de centres d'affaires et de centres commerciaux sur les franges métropolitaines à proximité notamment des échangeurs autoroutiers. Ces centres d'activités technopolitains remettent en cause la centralité traditionnelle d'un point de vue spatial. Dans une perspective politique, ces nouveaux lieux de centralité peuvent donner lieu à l'établissement de *gated communities* qui pourraient remettre en cause l'unité politique des municipalités. Au-delà de ces nouveaux pôles périphériques, les métropoles se caractérisent surtout par le développement d'une urbanisation étalée où la voiture est reine (DUPUY 1995). Cette forme urbaine prend des noms différents : ville émergente en France (DUBOIS-TAINE and CHALAS 1997) ou encore *edgeless cities* (LANG 2003) en Amérique du nord afin de s'opposer au concept de J. GARREAU (Fig. 7).

Figure 7 : Une représentation spatiale de la métropolisation



Source : Agence d'urbanisme du Pays d'Aix, 2004.

Finalement, selon les métropoles, la structure étalée et polycentrique est plus ou moins prononcée et plus ou moins récente (Fig. n°7) :

« Les aires urbaines qui se façonnent sont plus ou moins peuplées, denses, polarisées. Mais elles présentent des caractéristiques identiques : les aires métropolitaines dilatent les agglomérations anciennes et s'étendent à plusieurs dizaines de kilomètres des grandes villes qui les ont suscitées ; les densités urbaines globales diminuent, mais les zones périurbaines se densifient ; le tissu urbain n'est plus continu mais fragmenté ; les zones bâties sont éparées, parfois entrecoupées de zones rurales ; les limites entre ville et campagne s'estompent ; des polarisations périphériques nouvelles se constituent, qui diminuent le poids

du système radioconcentrique assez caractéristique des villes européennes anciennes » (ASCHER 2003: 612-613).

Cette nouvelle organisation métropolitaine implique donc de nombreuses différenciations spatiales qui peuvent conduire à des formes de fragmentation.

1.4. Ségrégation et fragmentation métropolitaine

Le processus de métropolisation s'accompagne généralement d'un renforcement du polycentrisme qui s'apparente d'un point de vue social, à un processus de différenciation socio-spatiale ou de division sociale de l'espace. Cette thématique de la ségrégation est déjà ancienne ; elle fut développée dès les années 1920 par l'école de Chicago (GRAFMEYER and JOSEPH 1984). Le modèle de BURGESS (1920) met en évidence un mode d'utilisation du sol et d'occupation sociale en fonction de la distance à la zone centrale (*CBD*). Ensuite, HOYT (1939) propose un modèle sectoriel qui enrichit la vision précédente en prenant en compte le rôle des transports qui influencent l'utilisation du sol le long des principaux axes. Et enfin, le modèle d'HARRIS et ULLMAN (1945) articule la ville sur les axes de transport, segmentant l'espace en noyaux multiples, à la faveur des pôles et des centralités émergentes. Ces différents modèles mettent en avant les logiques de ségrégation qui peuvent exister entre les groupes sociaux et ethniques dans leur manière d'occuper l'espace.

Aujourd'hui, dans un contexte métropolitain, ces logiques prennent une autre dimension. En effet, la discontinuité urbaine de la ville polycentrique se double d'une discontinuité sociale :

« Au lieu d'un mouvement unique et unifiant les espaces de la ville, c'est à l'avènement d'une ville à trois vitesses que l'on assiste : celle de la relégation des cités d'habitat social⁹, celle de la périurbanisation des classes moyennes qui redoutent la proximité avec les "exclus" des cités mais se sentent "oubliés" par

l'élite des "gagnants" portée à investir dans le processus de gentrification des centres anciens. » (DONZELOT 2004: 17).

Ces logiques de fragmentation s'expriment donc de deux manières différentes :

- les processus de relégation des populations les plus défavorisées ;
- les processus de mise à l'écart volontaire des populations les plus aisées pouvant conduire à l'avènement de *gated communities*.

À cet égard, les nouveaux espaces urbains issus de ce processus de métropolisation semblent emblématiques de cette opposition :

« l'opposition quasi structurelle entre ces deux modalités de la ville contemporaine que sont la relégation dans les cités d'habitat social excentrées ou enclavées et la périurbanisation, [est importante] tant cette dernière paraît l'exact envers de la première. À l'entre soi contraint des cités, le périurbain oppose, en effet, sa recherche d'un entre soi protecteur » (DONZELOT 2004: 25-26).

Finalement, pour reprendre une formule devenue célèbre, la proximité spatiale peut se doubler d'une distance sociale importante (CHAMBOREDON and LEMAIRE 1970).

Cette transformation des espaces urbains, avec le passage de la ville à l'urbain généralisé et à la métropole polycentrique voit se développer les logiques de regroupement affinitaire, comme les *gated communities* ou les logiques de relégation dans les banlieues défavorisées et autres ghettos. Quelques-uns y voient l'avènement d'une ville à deux vitesses, voire trois vitesses (DONZELOT 2004), mais ce qui est certain c'est que la métropolisation peut conduire à des formes de sécession qui remettent en cause la capacité de la ville à faire société.

⁹ Cette expression renvoie au contexte français, mais il peut aussi illustrer la réalité des « ghettos » que l'on retrouve parfois dans les villes nord-américaines.

1.5. L'impasse environnementale ?

La généralisation de l'urbain et l'avènement de métropoles polycentriques sont synonymes de consommation d'espaces. L'étalement de l'urbanisation se fait au détriment des espaces agricoles et naturels qui se retrouvent fragilisés par l'extension des différents usages urbains. La question des réseaux et des infrastructures pour accueillir des développements constituent alors autant de nuisances pour les citoyens. Dans les faits, la question des différents équipements (aéroports, routes et autoroutes, voies de chemins de fer, centres de traitement des déchets et des eaux usées) peuvent générer la manifestation du syndrome *NIMBY* (*Not in my back yard*) auprès des habitants concernés. En somme, cette croissance de l'urbanisation peut entraîner de nombreuses atteintes à l'environnement : perte de biodiversité, fragmentation des écosystèmes, pollution de l'eau, de l'air, du sol ou encore des paysages.

La voiture se trouve au centre de ces différentes atteintes à l'environnement. En effet, si la ville émergente peut être considérée comme étant la « ville du choix », c'est parce qu'elle est surtout la ville de l'automobile (DUPUY 1995). Certains comme M. WIEL (1999) vont même jusqu'à la rendre responsable de la « *transition urbaine* », avec « *le passage de la ville pédestre à la ville motorisée* ». Cette adaptation de la ville à l'automobile entraîne toute une série de demandes en infrastructures, tant la voiture semble insatiable en autoroutes, ponts, parkings ou autres échangeurs. Au-delà de la question environnementale, la place centrale qu'occupe la voiture explique aussi une bonne partie des mécanismes d'étalement et de différenciation des territoires et contribue ainsi au renforcement des logiques de ségrégation dans l'espace.

Toutefois, alors que la métropole génère de nombreuses atteintes à l'environnement, il s'y exprime chez ses habitants une forte demande en matière environnementale, afin de bénéficier d'une bonne qualité de vie. Cette demande de nature se manifeste par l'engouement pour le jardinage urbain, la construction de bâtiment « vert » (dénommé aussi de « haute qualité environnementale » - HQE), le développement des mouvements

de défense du cadre de vie ou encore l'attachement aux animaux en ville. Cette demande de nature est aussi à rattacher aux mêmes types d'attentes qui s'expriment envers la protection et la mise en valeur du patrimoine. Concrètement, ces phénomènes peuvent s'illustrer par le succès d'opérations tels que *Paris-Plage* ou plus généralement par l'émergence de cette élite métropolitaine (ROFE 2003), ces *bobos* (pour bourgeois-bohème) qui participent à la *gentrification* des espaces centraux de la métropole (DONZELOT 2004) et bousculent les modes d'usage de la ville.

Au terme de cette première partie, nous pouvons conclure sur l'importance des différents impacts de la métropolisation. En effet, ce processus modifie en profondeur les enjeux auxquels doivent faire face les acteurs de l'aménagement dans des domaines aussi variés que l'économie, le social, le culturel, l'environnement,... Pour répondre à ces enjeux, les acteurs de l'aménagement doivent relever différents défis : être compétitif sur le plan économique tout en offrant un cadre de vie de qualité qui soit aussi original.

2. Le défi de la gouvernance : coordonner les acteurs

2.1. Répondre à la fragmentation des pouvoirs et redéfinir les cadres de l'action collective

Sur le plan politique, le processus de métropolisation se traduit par un certain enchevêtrement et une plus grande fragmentation des pouvoirs. Ces enjeux tant spatiaux que politiques réintroduisent la question de la gouvernabilité en ouvrant la possibilité d'expérimenter de nouvelles formes de régulations. Cette question a pris de l'importance car la fourniture de services publics de qualité se trouve au cœur des dynamiques économiques et sociales assurant la prospérité des métropoles. Pour répondre à ces interrogations sur le système de gouvernance, nous pouvons observer trois types de réponses théoriques différentes. Les deux premières correspondent à ce

que nous pouvons désigner comme étant le régionalisme métropolitain traditionnel ; par opposition le troisième type de réponse est nommé nouveau régionalisme¹⁰.

2.2. Le régionalisme métropolitain traditionnel

Le régionalisme métropolitain traditionnel est fondé sur une opposition théorique :

« How urban governments should cope with the problem associated with multicentered metropolis has been the subject of considerable dispute involving wide spectrum of opinion and value judgments. At one end of the spectrum are those who believe that the problem cannot be dealt with unless the whole system of government is scrapped and a new, general-purpose government established at the metropolitan level. At the other end of the spectrum are those who believe that adequate methods of governing the metropolis can be found without resorting to a metropolitan government as such » (HARRIGAN 1989: 305).

Le courant des réformateurs fut très populaire dans les années 60 et 70 et fait référence à l'idée progressiste selon laquelle un gouvernement métropolitain qui réunirait la ville-centre et les municipalités suburbaines serait l'approche la plus pertinente pour répondre à la question de la gouvernabilité des aires métropolitaines. Selon les tenants de ce modèle théorique, la fragmentation institutionnelle et l'autonomie locale entraînent des externalités négatives importantes. B. H. ROSS, M. A. LEVINE et M. S. STEDMAN (1991) les relèvent dans les domaines raciaux, économiques et fiscaux. Ils notent aussi la tendance au développement de politiques conservatrices en matière d'utilisation du sol et d'habitat qui pousse à l'exclusion. De même, ils insistent sur les problèmes que la fragmentation accentue en matière de fourniture de services urbains.

¹⁰ Ces positions théoriques peuvent donc être comprises de deux manières différentes. D'une part dans une approche analytique, elles peuvent servir de cadres d'analyse permettant l'étude empirique de configuration locale de gouvernance, (par exemple : ces cadres peuvent alors permettre l'élaboration de typologie de différents modes de gouvernance) et d'autre part dans une approche réformiste, ces positions théoriques peuvent être instrumentalisées dans le but de réaliser ou non des changements institutionnels.

Les phénomènes de débordements que les anglo-saxons nomment *spillover* se développent avec les villes de banlieues qui profitent des services offerts par la ville-centre sans contribuer à leur financement.

Face à ces externalités négatives exacerbées par la fragmentation, les réformateurs proposent la création d'un gouvernement métropolitain qui réunirait la ville-centre et la banlieue sur une base de solidarité et de partage des coûts, pour offrir différents services et élaborer une planification commune. Ce changement d'échelle permet d'atteindre un optimum stratégique et de réaliser des économies :

« The relationship between urban productivity and urban size has been recognized and studied for a long time. (...) Alonzo (1971) developed a model that both benefits and costs increased with city size, with the benefit curve increasing less and less and the cost curve increased more and more. It follows that there is a city size for which the difference between benefits and costs (...) is maximal, and which is the so-called optimal size of the city » (PRUD'HOMME and LEE 1999: 1849).

Au-delà de cette vision théorique, ce débat sur la gouvernabilité a permis la restructuration des gouvernements locaux sous des formes variées. Ainsi, dans les faits, les tenants du gouvernement unitaire (BARLOW 1991) ont été peu entendus. Toutefois, le développement économique et social de l'après-guerre a quand même favorisé une certaine expansion des gouvernements métropolitains. Cependant, dans les années 80, ce type de solution ne faisait plus guère l'unanimité ; on les a supprimés à Barcelone, à Rotterdam, à Copenhague ainsi qu'en Grande-Bretagne où l'abolition du *Greater London Council* fait figure de symbole pour illustrer ce rejet¹¹. Néanmoins, le Canada semble l'un des pays où ce modèle fut le plus écouté, notamment pour mener à bien les réformes institutionnelles à Toronto¹² et Winnipeg durant les années 60 ou encore

¹¹ Les conflits politiques peuvent expliquer en partie ce phénomène, par exemple en Grande-Bretagne entre le gouvernement conservateur et les comtés à majorité travailliste, ou à Barcelone entre les socialistes du gouvernement métropolitain et la majorité de droite de la communauté autonome de Catalogne.

¹² La réforme adoptée en 1953 correspond à un modèle à deux niveaux. Le modèle unitaire n'a été adopté qu'en 1998.

Halifax ou Montréal plus récemment. Dans les faits donc, le modèle unitaire reste assez rare dans le monde occidental. Le modèle le plus apprécié est un système à deux niveaux qui maintient aux côtés du gouvernement métropolitain les communes de base (SHARPE 1995).

Le deuxième courant théorique est celui de l'école du choix public qui affirme que la fragmentation municipale, voire la concurrence entre les municipalités, est plus efficace pour répondre à la question de la gouvernabilité des métropoles. Dans cette perspective théorique,

« L'école du Public choice s'inscrit en faux contre l'essentiel du diagnostic des réformateurs et par conséquent contre leurs propositions de réforme, tout en restant dans un cadre institutionnel. Pour les tenants de cette école, les agglomérations (...) ne peuvent être caractérisées par les termes de fragmentation, de balkanisation, de patchwork, d'émiettement, etc. Ils préfèrent utiliser les expressions de système politique polycentrique ou d'économie publique locale complexe car ils estiment que la fragmentation n'est pas chaotique mais rationnelle et organisée » (LEFEVRE 1995: 121).

Ainsi la fragmentation institutionnelle des métropoles serait le reflet d'une idéologie dominante relative à la liberté de choix des citoyens, le morcellement institutionnel des villes apportant ainsi aux résidents différents choix de résidences. Les citoyens peuvent ainsi voter avec leurs pieds (TIEBOUT 1956), en choisissant de déménager si le niveau de services ou de taxes n'est pas à la hauteur de leurs attentes.

Face à l'idée d'un gouvernement métropolitain, cette orientation théorique est assez claire et avance plusieurs arguments pour contrer cette solution :

« Public choice theorists reject the metropolitanists argument that large, regional governments necessarily achieve economies of scale. The polycentrists argue that metropolitan government is not necessarily more economical or efficient. In fact, the polycentrists argue, large, metropolitan government can become highly centralized, bureaucratized, and inefficient » (ROSS, LEVINE et al. 1991: 274).

Selon la théorie du *public choice*, la métropole peut se réguler naturellement, même si cela peut entraîner de fortes disparités entre les municipalités. Dès lors, celles-ci ne sont pas considérées comme un inconvénient (ce qui est dénoncé par les réformateurs), mais comme une conséquence naturelle des lois du marché qui assurent ainsi la liberté de choix des citoyens. Considérant l'irréalisme, les échecs ou les dérives des réformes basées sur la concentration au sein d'un gouvernement métropolitain fort, les tenants du choix public considèrent que les inconvénients du polycentrisme sont moins lourds et préfèrent se fier à la régulation du marché. Ils auront eu le mérite d'avoir développé des méthodes d'analyse critique à l'égard des gouvernements métropolitains.

Au final, ces deux approches théoriques reposent sur des conceptions différentes de la ville et du pouvoir local ; la première est d'inspiration progressiste alors que la seconde est plus d'inspiration néo-libérale. Elles peuvent finalement se résumer ainsi :

« si certains supporters du modèle métropolitain mettent en avant la nécessité d'une vue d'un ensemble de l'aire urbaine et du rejet de formes institutionnelles favorisant la différenciation, voire la ségrégation sociale et insistent sur des valeurs comme la solidarité et l'égalité sociale, l'école des choix publics défend les libertés individuelles, la proximité, la redevabilité (accountability) du pouvoir politique, la compétition » (JOUVE and LEFEVRE 1999: 16-17).

2.3. Le nouveau régionalisme métropolitain

La troisième école théorique, celle des « *néo-régionalistes* » est apparue avec la montée en puissance des villes suite aux dynamiques de métropolisation et de globalisation de l'économie. Cette école dépasse l'opposition classique entre les adversaires et les partisans du gouvernement métropolitain traditionnel et propose une voie médiane qui dépasse la simple question institutionnelle, en proposant de s'intéresser aux réseaux d'acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux :

« Le nouveau régionalisme est un ensemble de nouvelles conceptions urbanistiques qui apparaît aux États-Unis au début des années 1990 en réponse au phénomène de métropolisation et qui s'articule autour de la notion d'interdépendance métropolitaine et du maintien de la compétitivité économique dans le contexte de la mondialisation. Cette école de pensée insiste sur l'importance de la viabilité économique, sociale, politique et environnementale des ensembles métropolitains et vise, à terme, à mettre en œuvre des réformes métropolitaines concrètes afin d'adapter les structures de pouvoir au nouvel ordre social, économique, spatial et mondial. » (CHAMPAGNE 2002: 130).

Le néo-régionalisme est d'abord une école théorique dont les conceptions ont été adoptées par différents réseaux d'acteurs politiques, économiques ou sociaux avec l'ambition de les convertir en réformes concrètes. À l'image du régionalisme métropolitain traditionnel, le néo-régionalisme peut ainsi être entendu comme une approche analytique mais surtout comme une approche réformiste. D'ailleurs à cet égard, E. CHAMPAGNE identifie trois types d'acteurs ayant participé à ce mouvement : les universitaires, les experts et les organisations nationales et régionales. Il note aussi la présence de nombreux chercheurs dans le groupe des experts : *« La ligne n'est pas facile à tracer entre les experts et les chercheurs, car les deux groupes contribuent à leur manière à définir un nouveau cadre d'analyse concernant le développement métropolitain »* (CHAMPAGNE 2002: 124-125).

Le néo-régionalisme apparaît dans les années 90 lorsque les thématiques de la métropolisation et de la mondialisation viennent s'immiscer au cœur des référentiels des agendas politiques locaux. Cette période correspond à une prise de conscience des problèmes et des opportunités liés à ces phénomènes. En effet, il devient évident que la métropolisation entraîne toute une série d'externalités négatives et de tensions de développement comme l'étalement urbain, la ségrégation sociale et la polarisation spatiale, l'iniquité fiscale, la pollution, la congestion des axes routiers, la difficulté à offrir des transports en commun de qualité,... L'identification des risques associés à ce

processus s'accompagne aussi d'une prise de conscience des potentialités de développement que la métropolisation et la mondialisation induisent. Les métropoles incarnent cette nouvelle étape du capitalisme moderne en créant les conditions de l'innovation économique et en accueillant l'essentiel des richesses créées par cette nouvelle dynamique économique. Pour maintenir leur compétitivité, on s'aperçoit que la viabilité économique, sociale, culturelle et environnementale est au cœur de l'attractivité de ces villes. Ainsi, N. BRENNER (2004) décrit comment ces changements d'échelles institutionnelles ont pour but d'adapter les cadres institutionnels des métropoles au nouveau régime d'accumulation capitaliste par la recherche notamment de partenariat avec les acteurs économiques et la société civile.

Une des principales différences entre ancien et nouveau régionalisme tient à la place que veut ou peut jouer la ville-centre dans la gestion des affaires métropolitaines (MITCHELL-WEAVER, MILLER et al. 2000; FRISKEN and NORRIS 2001) dans un contexte où la solution d'un gouvernement métropolitain est de plus en plus improbable. En effet, après une période de déclin qui a vu les habitants et les entreprises partir vers la banlieue, les villes-centres veulent de nouveau peser sur le développement économique pour en tirer des ressources fiscales. Il se crée ainsi une mobilisation des groupes sociaux qui défendent la centralité urbaine (par conséquent localisée dans la ville-centre), mais aussi une pression des groupes environnementalistes qui défendent la préservation de la nature surtout en lointaine banlieue. Dans cette mobilisation des groupes sociaux, nous pouvons noter la présence des gens d'affaires qui saisissent bien la nécessité de positionner les agglomérations pour assurer leurs compétitivités économiques.

Nous le voyons, une des nouveautés de cette troisième phase de régionalisme réside dans une plus forte mobilisation des acteurs non gouvernementaux autour des enjeux métropolitains. Face à cette nouvelle dynamique, les néo-régionalistes insistent plus sur la notion de gouvernance que sur celle de gouvernement. La gouvernance est de ce fait entendue comme un processus de coopération entre des acteurs publics, privés et de la société civile, en faisant appel à des mécanismes de coordination et de partenariat tant horizontaux que verticaux pour élaborer et mettre en œuvre un projet (LE GALES 1998;

JOUVE 2003). Dans cette même perspective, l'approche des régimes urbains développés par C. STONE (1989) apparaît tout aussi pertinente. Dans une généralisation théorique de sa recherche conduite sur Atlanta, C. STONE avance l'hypothèse d'un gouvernement des villes reposant sur des coopérations stabilisées entre sphère publique, sphère privée et sphère civique dans le cadre de régimes urbains. Ce terme désigne « *les arrangements informels grâce auxquels les acteurs publics et les intérêts privés fonctionnent ensemble dans le but d'être capables de prendre des décisions politiques et de les mettre en œuvre* » (STONE 1989: 7). L'exemple d'Atlanta met en avant la formation d'une coalition biraciale précoce entre le milieu restreint des intérêts économiques de la ville centre et les représentants de la communauté noire. Cette coalition a permis notamment de maintenir des relations ethniques tolérantes et de développer une politique urbaine très efficace et innovatrice.

Cette mobilisation des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux influence l'identification des enjeux métropolitains. Même s'il s'agit surtout de nouveaux mots pour désigner des notions plus anciennes, le néo-régionalisme permet de renouveler le discours des acteurs :

- Sur le plan politique, il s'agit de répondre aux problèmes de la fragmentation institutionnelle et de l'absence de coordination des fonctions à l'échelle métropolitaine. De même, il faut représenter les intérêts métropolitains à travers l'exercice d'un leadership.
- Sur le plan spatial, il est question de contrôler la croissance et l'étalement de l'urbanisation pour limiter le développement des *edges cities*, la consommation des espaces naturels et agricoles avec l'étalement urbain et les dépenses en matière d'infrastructures.
- Sur le plan économique et social, il faut répondre aux problèmes d'inégalités entre la ville-centre et les banlieues pour limiter la polarisation sociale et la ségrégation raciale.
- Sur le plan de la fourniture des services, il s'agit d'améliorer l'offre en définissant ceux qui devraient être fournis à l'échelle métropolitaine dans un objectif d'efficacité et d'équité.

Pour répondre à ces enjeux et mettre en œuvre ce nouveau régionalisme, tous insistent sur les notions de collaboration et de coopération. Certains comme D. RUSK (1993) avancent l'idée que pour mener à bien ces réformes métropolitaines (PEIRCE, JOHNSON et al. 1993), il est nécessaire de s'appuyer sur une forme de gouvernement assez centralisée, que ce soit sous la forme de fusions municipales ou par l'intermédiaire d'un gouvernement métropolitain. D'autres comme A. D. WALLIS (1994; 1994) mettent l'emphasis sur la notion de réseau et la mobilisation des acteurs publics, privés et de la société civile. Cette vision insiste sur « *l'infrastructure civique* » et se rapproche ainsi du concept de gouvernance métropolitaine.

Même si ce courant théorique est né aux USA, il est opératoire pour l'analyse des configurations politiques locales extérieures aux USA. Ainsi, l'observation de la situation canadienne permet de repérer des configurations politiques proches de ce courant théorique (SANCTON 2001), notamment la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), le *Greater Toronto Services Board*¹³ (GTSB) ou encore le *Greater Vancouver Regional District* (GVRD). En parlant de la situation canadienne, A. SANCTON insiste sur le besoin de dépasser une approche uniquement institutionnelle autour de la notion de gouvernement et note la nécessité de comprendre le néo-régionalisme comme une dynamique de gouvernance :

« *La plupart des villes-régions canadiennes (incluant Montréal) ont déjà les institutions gouvernementales préconisées par la nouvelle pensée régionaliste américaine. Ce qu'il manque au Canada, c'est une vision commune, à l'échelle de notre société, selon laquelle la santé économique et sociale de nos villes est la responsabilité de tous les intervenants qui possèdent les ressources nécessaires pour apporter des changements* » (SANCTON 2000: 90-91).

Pour ce qui est du continent européen, les années 90 se caractérisent aussi par un regain d'intérêt pour des formes différenciées de gestion des aires métropolitaines. Nous pouvons noter le cas du *Verband Region Stuttgart* (VRS) qui a été doté d'une assemblée élue au suffrage direct dès 1994. L'expérience des *città metropolitana* italienne est aussi

¹³ Créé en 1999 mais aboli en 2001.

à noter, mais Bologne constitue le seul cas où nous pouvons discerner un début d'exécution. De même, Londres qui a fait figure de symbole du démembrement des gouvernements métropolitains dans les années 1980 a retrouvé une structure supra-locale depuis 1997 avec le *Greater London Authority (GLA)*. Enfin, en France, le développement de l'intercommunalité a permis l'introduction de solutions proches du nouveau régionalisme. Nous pouvons pointer les lois Administration territoriale de la République (ATR) de 1992 et Chevènement de 1999 qui permettent de développer les coopérations intercommunales à travers le territoire en faisant appel à la mobilisation des acteurs locaux et non plus selon une logique uniquement descendante, comme lorsque l'Etat avait imposé la création de communautés urbaines à la fin des années 60. Cependant, une étude du néo-régionalisme en France révélerait bien plus aisément l'apprentissage de la supra-communalité par l'intermédiaire de démarches de projets. Nous pouvons alors désigner les exemples d'*Euroméditerranée* à Marseille (DUBOIS and OLIVE 2001), d'*Euralille* à Lille (PARIS and STEVENS 2000) ou encore l'élaboration du schéma directeur de Lyon (MOTTE 1997). Plus récemment, l'appel à coopération métropolitaine émis par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) permet l'affirmation de ce néo-régionalisme lors de l'élaboration de ces projets métropolitains.

2.4. Définir les voies d'une démocratie métropolitaine

Au-delà des contours que peuvent prendre les institutions ou les réseaux d'acteurs à l'échelle métropolitaine, le défi de la gouvernance bute souvent sur un déficit démocratique :

« Ce n'est pas tant la gestion politique "à la marge" des institutions qui pose problème, que la question de la participation des "habitants-citoyens" dans ces nouvelles arènes de politiques publiques qui peuvent avoir le mérite de l'efficacité, mais qui doivent faire face à un déficit de légitimité démocratique. » (JOUVE 2004: 298).

Dès lors, le défi est important, car il s'agit de définir les voies d'une démocratie métropolitaine : comment exercer une démocratie participative ou délibérative à l'échelle métropolitaine alors qu'elle est déjà difficile à mettre en place à l'échelle du quartier ? Dans les faits, tout changement d'échelle territoriale au profit de la métropole semble se traduire par le développement de mécanismes de régulations centrés sur la démocratie représentative. À cet égard, R. A. DAHL met en avant le paradoxe de la démocratie représentative qui correspond bien aux métropoles :

« Plus les unités démocratiques sont petites, plus le potentiel d'expression des citoyens est important et moins le besoin de déléguer la prise de décision est fort. Les capacités de traiter des problèmes importants pour les citoyens augmentent avec la taille des unités démocratiques, de même que le besoin de déléguer la prise de décision à des représentants » (DAHL 1998: 110 cité par ; JOUVE 2004: 307).

Ainsi, la complexité des enjeux métropolitains semble affecter la capacité des citoyens à se les approprier afin de pouvoir se positionner :

« la citoyenneté urbaine n'apparaît pas, du moins en principe, incompatible avec la citoyenneté métropolitaine. (...) Pour autant, l'attachement aux métropoles demeure souvent quelque chose de vague qui n'interdit pas les replis sur des espaces locaux qui sont infra-régionaux ou municipaux, lorsque ce n'est pas à l'échelle du quartier ou de l'unité de voisinage. » (HAMEL 2004: 61).

Ce défi de la gouvernance qui vise à définir les logiques de coordination des acteurs est d'importance, mais il n'a de sens que dans sa capacité à définir un projet métropolitain capable de répondre d'une façon cohérente aux enjeux imposés par le processus de métropolisation.

3. Le défi du projet : articuler attractivité et cohésion

3.1. La spécificité métropolitaine en matière de planification

« *La planification métropolitaine est née du besoin de rationalisation de l'expansion extrêmement rapide des agglomérations urbaines (...), par des moyens nouveaux, proportionnels à l'échelle de ces entités* » (GAUDREAU 1990: 260). Une fois posée la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre un projet par le recours aux démarches de planification métropolitaine, nous pouvons nous interroger sur la spécificité de ce type de démarche : « *La planification métropolitaine vise donc à maîtriser le développement urbain qui se produit à une échelle débordant largement les limites des municipalités centrales. Cela pose concrètement la question de la détermination des objets d'intérêt métropolitain* » (GAUDREAU 1990: 260), mais aussi des limites du territoire métropolitain.

La définition des objets métropolitains est sujette à de nombreux débats car elle interroge la nature même du processus de métropolisation, mais aussi l'importance et le sens que l'on entend donner aux démarches de planification. Nous pouvons cependant identifier un certain nombre de critères qui peuvent aider à cette définition (MOGULO 1975: 250-257) : l'inscription spatiale à l'échelle métropolitaine de certaines fonctions, la question de l'équité fiscale face à certains équipements ou services, les économies d'échelle que l'on espère réaliser, mais finalement ce qui apparaît le plus facile est de se baser sur l'identification des enjeux qui posent problème à l'échelle métropolitaine (MOTTE 2006). Dans les faits, les métropoles sont confrontées à des problématiques assez semblables d'un pays à un autre (KUNZMANN 2004) :

1. Le processus d'étalement urbain avec ses effets négatifs sur les ressources naturelles, la consommation d'énergie, la ségrégation sociale ;
2. les conflits qui surgissent lors de l'extension des aéroports ;

3. les effets des grands centres commerciaux périphériques sur les commerces de centre ville ;
4. les demandes sans fin en matière de routes pour s'affranchir de la saturation quotidienne des infrastructures ;
5. la coordination des usages des sols pour construire des infrastructures de transport
6. la division du travail dans la région urbaine ;
7. la concentration spatiale des activités de loisirs commercialisées ;
8. la destruction ou la pollution des paysages (urbains et ruraux) traditionnels ;
9. la fragmentation spatiale et la polarisation sociale de la région urbaine, conséquence d'une érosion de la solidarité régionale et des processus économiques de marché.

La spécificité métropolitaine de la planification pose aussi la question des limites de la métropole. En effet, face au mouvement de concentration-déconcentration qui caractérise le processus de métropolisation, il semble difficile de définir le territoire métropolitain, alors que celui-ci ne s'inscrit plus réellement dans une logique de territoire, mais désormais de réseau. Dans cette perspective, les définitions statistiques établies en fonction des déplacements semblent apporter une réponse pragmatique à cette interrogation. Néanmoins dans la pratique, les territoires institutionnels et politiques prennent souvent le pas sur les logiques spatiales : l'un des enjeux de la planification métropolitaine est donc de dépasser les logiques politiques pour adopter une échelle pertinente face aux défis de compétitivité et de solidarité induits par le processus de métropolisation.

Finalement, la planification métropolitaine peut aussi se définir en fonction de la diversité et de la complexité du réseau d'acteurs et des processus d'interaction. En effet, ce nouveau modèle de planification n'intervient plus dans le contexte de la rationalité quasi sans limite de l'époque moderne. Ainsi, alors que le contenu des planifications était la base des démarches traditionnelles qui supposaient un pouvoir centralisé fort et unifié, aujourd'hui l'accent est mis sur le processus. Il s'agit d'énoncer des objectifs assez opératoires et consensuels pour être partagés par les acteurs impliqués dans le processus de planification. « *Tout se passe comme si les individus*

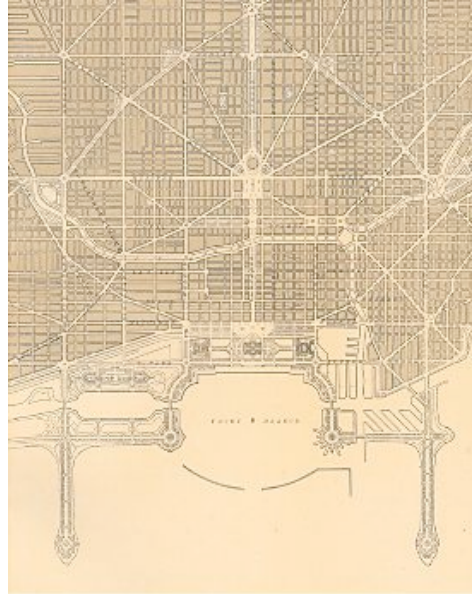
étaient d'autant plus contraints d'inventer leur propre futur qu'aucun système prévisionnel ne peut aujourd'hui leur dire de quoi demain sera fait » (BOUTINET 1993: 86).

3.2. Une perspective historique du projet métropolitain

Pour répondre aux enjeux de la métropolisation, des stratégies de coordination et de collaboration doivent être définies entre les différents réseaux d'acteurs, mais celles-ci ne peuvent avoir de sens que si elles débouchent sur la formulation de projets afin de « réussir la métropolisation ».

Les premières expériences de planification métropolitaine sont apparues au début du 19^e siècle au moment même où certaines villes connaissent une forte croissance en lien avec une industrialisation rapide. La Grande-Bretagne, qui fut pionnière en matière de révolution industrielle, est le lieu des premières expérimentations de telles démarches. J. C. LOUDON propose son « *Hints for Breathing Places for the Metropolis* » (LOUDON 1829) et avance alors un modèle de croissance pour Londres basé sur différents cercles de développement séparés par des ceintures vertes, puis F. L. OLMSTED propose sa vision d'un réseau métropolitain de parc (OLMSTED 1870). Les autres grandes métropoles verront ensuite se développer des mécanismes similaires afin de répondre aux transformations induites par le mouvement d'industrialisation. L'exemple de Chicago est intéressant (Fig. 8) car dès 1909 les principaux acteurs politiques et économiques de la ville se mettent d'accord sur une vision du développement de la métropole avec « *The Plan of Chicago* » (BURNHAM and BENNETT 1909) et s'engagent ensuite concrètement dans sa réalisation.

Figure 8 : *The Plan of Chicago (1909)*



Source : www.encyclopedia.chicagohistory.org, 2006.

Sur le plan théorique, l'avènement de métropoles suscite de nouvelles approches. P. GEDDES (1915) met en avant une vision de la région urbaine dans une perspective globale. E. HOWARD propose son approche des cités-jardins qui définit un modèle de développement métropolitain basé sur l'intégration de *transit-oriented communities* séparées par de larges ceintures vertes¹⁴. Au tournant du 20^e siècle, la planification métropolitaine est influencée par le mouvement *City Beautiful* qui recherche la beauté ainsi que par le mouvement *City Functional* qui recherche la fonctionnalité. La généralisation de l'automobile à partir des années 1920 va modifier la planification métropolitaine (WHEELER 2000: 136) en la rendant plus pragmatique mais aussi plus quantitative. Dans cette perspective, le « *Regional Plan of New York and Environs* » de 1929 est une bonne illustration avec ses propositions de réseaux d'autoroutes et de dispersions des activités industrielles au sein de différents centres de la région new-yorkaise (COMMITTEE ON THE REGIONAL PLAN OF NEW YORK AND ITS ENVIRONS 1929). À

¹⁴ Plus récemment, les réflexions sur l'aménagement métropolitain connaissent des perspectives assez similaires avec les propositions de « *New Urbanist regional planning* » (CALTHROPE 1993).

la suite de la Seconde Guerre mondiale, les besoins de la reconstruction combinés à la croissance démographique du *baby boom* donnent un nouvel essor à ces projets métropolitains qui connaissent alors leurs « âges d'or »¹⁵. Le *Greater London Plan* de 1944 en est l'illustration la plus célèbre. Le concept de P. ABERCROMBIE (1944) propose alors la création d'une ceinture verte et de villes nouvelles (Fig. 9). En France, le gouvernement élabore en 1965 le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris qui met en avant le concept de ville-nouvelle. Plus tard, les « *finger plans* » proposés à Copenhague et Stockholm orientent le développement le long des axes de transports.

Figure 9 : Le « park system » du Greater London Plan (1944).



Source : www.londonlandscape.gre.ac.uk, 2006.

À partir des années 1980, la planification métropolitaine entre dans une période de léthargie, liée notamment à l'abolition de nombreux gouvernements métropolitains de par le monde occidental. Après cet « âge d'or » de la planification métropolitaine marquée par de fortes perspectives de croissance tant économique que démographique,

¹⁵ Les cas de Marseille et Montréal illustrent parfaitement cette situation avec les exercices d'*Horizon 2000* à Montréal (1967) et du *schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine* à Marseille (1969). Ces deux documents sont présentés dans les chapitres suivants.

le retour de la question du projet métropolitain depuis le début des années 90 s'effectue dans un contexte fort différent :

« les enjeux proprement spatiaux de la planification tendent à se décentrer. L'objectif de la planification s'élargit : il ne s'agit plus uniquement de décider de l'affectation des sols ou de la programmation de grandes infrastructures, mais d'activer des processus de réflexion prospective qui vont enclencher et pérenniser une mobilisation sociale locale. » (PINSON 2005: 207).

On ne cherche plus forcément une démarche de projet global que l'on peut désigner comme étant de la planification, mais une vision de l'avenir qui n'est plus nécessairement aussi formelle que pendant la période précédente. Face à ce constat, les pratiques contemporaines tiennent plus de démarches de projet urbain que de planification spatiale. Cette évolution est à relier à la transformation des enjeux. Le contexte de l'après-guerre est en effet marqué par une forte croissance, l'enjeu de la planification métropolitaine est alors de prévoir les infrastructures et les équipements pour accueillir ces nouvelles populations et ces nouvelles activités. Depuis les années 90, sous l'effet de la globalisation, le principal enjeu des projets métropolitains est de valoriser l'attractivité économique.

3.3. Face à la compétition des territoires : valoriser l'attractivité...

Même si les métropoles sont le territoire de prédilection de la globalisation de l'économie, elles n'en sont pas moins concurrentes afin d'accueillir ou tout simplement de fixer les activités économiques qui deviennent par ailleurs de plus en plus volatiles. Pour faire face à cette évolution, les pouvoirs locaux ont multiplié les initiatives en matière de développement économique local, notamment en élaborant des projets stratégiques afin de faire partie des métropoles qui sortiront gagnantes de ce processus de reterritorialisation de l'économie.

Ces politiques de soutien à la compétitivité visent d'abord à offrir de bonnes conditions matérielles au développement économique avec la réalisation de zones de bureaux ou

d'activités de différentes natures (dans le *CBD*, dans la zone péricentrale, ou encore en périphérie au sein des *edges cities* ou des *edgeless cities*). Au-delà de ces espaces, la responsabilité des pouvoirs publics renvoie aussi aux infrastructures qui vont venir soutenir ce développement : aéroports, autoroutes, routes, transports urbains,... Et enfin, les entreprises ont besoin d'un bassin de main d'œuvre plus ou moins qualifiée et même plus généralement d'un milieu propice à l'innovation. À cet égard, nous pouvons noter le développement de politiques de *clusters* (PORTER 1998) qui visent à favoriser la synergie entre les différents acteurs économiques au sein de grappes métropolitaines¹⁶ ou encore de pôles de compétitivité¹⁷. Ce dernier aspect nous rappelle donc que la compétitivité des territoires réside essentiellement dans le capital humain et environnemental des métropoles constituant ainsi la clé de l'attractivité métropolitaine.

3.4. ... tout en renforçant la cohésion

La compétitivité et l'attractivité des métropoles résideraient donc en grande partie dans la cohésion de ce territoire. En effet, pour attirer et surtout retenir les entrepreneurs et plus généralement ceux que R. FLORIDA (2005) nomme comme appartenant à la « *classe créative* », les métropoles doivent offrir une excellente qualité de vie.

Celle-ci passe par différents éléments qui constituent autant de défis à relever :

- la qualité des services publics urbains : transports, écoles, cultures,...
- la présence d'un environnement préservé et valorisé ;
- la sécurité et l'animation des espaces publics ;
- la cohésion sociale qui implique notamment la reconnaissance de la diversité sociale, culturelle, ethnique,...

Pour relever ces défis et mettre en cohérence spatialement ces différents objectifs, la notion de projet urbain (DEVILLERS 1994) est tout à fait pertinente :

¹⁶ Comme à Montréal avec la politique de la CMM.

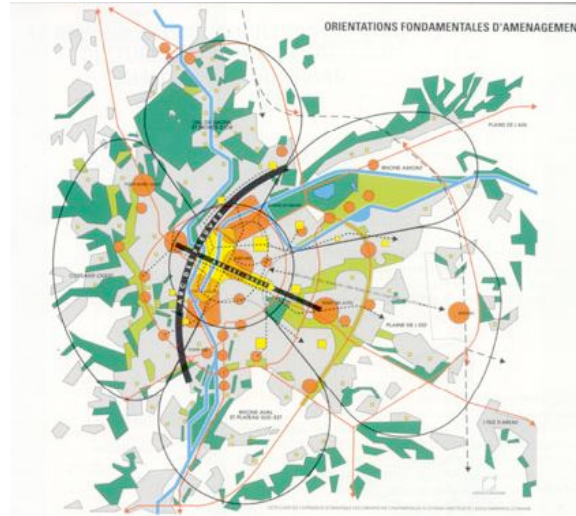
« La notion de projet urbain a une portée globale. Dans la mesure où elle ne détermine pas de schémas stricts, mais s'inscrit plutôt dans une finalité plus large, économique, sociale, culturelle et dans un concours de compétences, elle peut alors se diviser entre une perspective générale économico-sociale-culturelle et les choix spatiaux : organisation de la trame, des espaces publics, du paysage en relation avec la ville existante, édification et affectation des bâtiments. La notion de projet urbain renvoie aussi à une multiplicité de techniques, parce qu'il se rapporte à plusieurs compétences d'aménagement, de construction, d'écologie. Cette multiplicité de techniques n'a de sens que si elle a une légitimation globale (dans la conception même des choses et dans les moyens d'articuler toutes ces techniques) de nature politique. Le projet urbain renvoie donc à une notion globale : il s'identifie avec un ensemble d'actions inscrites dans la durée et légitimées par le pouvoir politique. » (INGALLINA 2001: 18-19).

Cette notion est intéressante pour l'examen des démarches de projet métropolitain, car elle permet de tracer les évolutions quant aux formes précédentes de projets métropolitains qui s'inscrivaient plus dans une conception traditionnelle de la planification.

Toutefois, lorsque ces démarches de projet s'effectuent à l'échelle métropolitaine, une question se pose quant à la spécificité métropolitaine de tels processus. Tout d'abord, ces projets métropolitains nécessitent un consensus entre les acteurs autour d'une vision stratégique globale de la métropole (Fig. 10 et 11) qui implique souvent, comme nous le verrons ensuite, la réalisation de projets spécifiques à l'échelle locale. Cette pratique des visions stratégiques a été d'abord développée dans le contexte nord américain (Portland, Seattle, San Francisco et Vancouver par exemple) et a ensuite été utilisée en Europe (Lyon, Lille et Londres par exemple) (TREPANIER 1995).

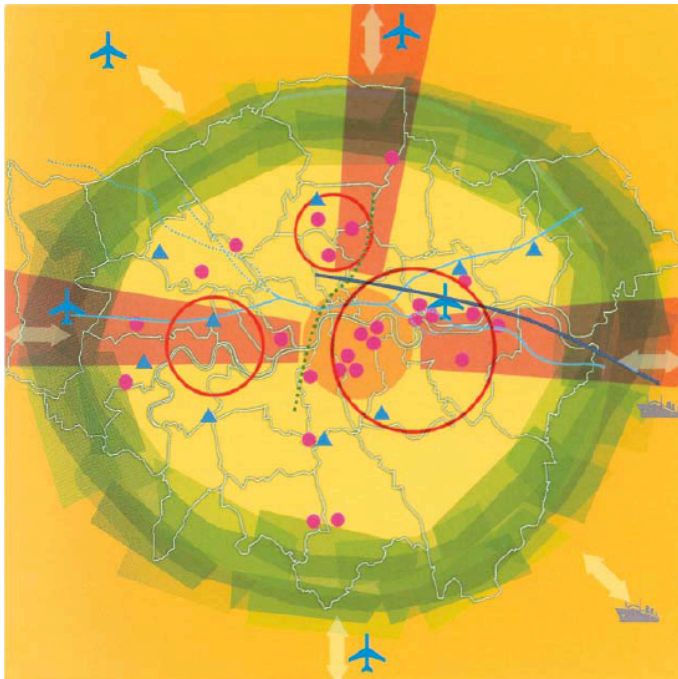
¹⁷ Comme à Marseille avec la politique de la DATAR.

Figure 10 : Les orientations fondamentales du schéma directeur Lyon 2010 (1992)



Source : SEPAL, 1992

Figure 11 : Le plan métropolitain de Londres qui réactualise la notion de ceinture verte (2000)



Source : IAURIF, 2005

Au-delà d'une vision générale, le projet métropolitain renvoie à des espaces qui ont une forte résonance métropolitaine (MARIEU 1998: 117) :

- La centralité métropolitaine, avec, bien sûr, le centre de la métropole qui peut donner lieu à la réalisation de projets d'envergure à l'image du quartier international à Montréal, d'*Euroméditerranée* à Marseille ou encore d'*Euralille* à Lille. Mais la question de la centralité métropolitaine se pose aussi dans un contexte pluriel avec les multiples polarités périphériques qui peuvent donner lieu à ces *edges cities* ; le projet métropolitain peut choisir de soutenir leurs développements ou de les freiner, mais il doit nécessairement se positionner.
- Les franges métropolitaines qui sont en quelque sorte le front pionnier de la ville émergente ou de l'*edgeless cities* où se manifestent l'étalement urbain et ses enjeux de consommation d'espaces.
- Les espaces du renouvellement urbain : il s'agit surtout des anciens espaces industriels qui ont perdu leurs utilités originelles avec l'avènement de l'économie postfordiste qui caractérise les métropoles. L'exemple lillois est particulièrement intéressant à ce sujet avec la stratégie de « *ville renouvelée* » qui vise à accueillir le tiers de la croissance de l'agglomération sur des anciens espaces industriels.
- Les axes de transport (les routes mais aussi les transports publics) : dans une perspective de développement durable ces corridors font souvent l'objet de stratégies d'intégration transport-urbanisme.

L'exemple de Chicago est une bonne illustration car le plan métropolitain se concentre sur certains espaces à enjeux : les corridors de déplacements, les centres et les espaces verts (Fig. 12).

Figure 12 : Le plan métropolitain de Chicago basé sur l'identification d'espaces métropolitains à enjeux (2003)



Source : www.chicagometropolis2020.org

La réalisation de tels projets métropolitains peut prendre des formes multiples, renvoyant ainsi aux différentes dimensions concrètes de telles démarches. Dans un contexte de concurrence entre les territoires, ces projets passent souvent par une stratégie de valorisation de l'image. Les tenants du *marketing* urbain insistent alors sur la nécessité de créer un signe urbain qui aidera à la construction d'une image forte permettant de différencier la métropole de ses consœurs en valorisant le caractère touristique et culturel de ces territoires. La réalisation du musée *Guggenheim* de Bilbao

est souvent perçue comme le symbole de ce type de créations qui permettent de changer radicalement l'image d'un territoire ; nous pouvons aussi noter l'expérience du nouveau quartier international *Euralille* ou encore le réaménagement du front de mer à Gênes. L'émission d'un signal fort peut aussi passer par l'organisation d'événements de grande envergure semblables aux Jeux Olympiques comme à Barcelone en 1992 ou à Atlanta en 1996, ou encore par l'organisation d'une Exposition Universelle comme à Séville en 1992 ou prochainement à Shanghai en 2010.

La concrétisation de ces projets métropolitains renvoie aussi fréquemment aux stratégies de renforcement de la grande accessibilité. Il s'agit alors de valoriser la fonction « porte d'entrée », de devenir une *gateway*. Cela se manifeste concrètement par les projets d'aéroport qu'il convient alors de moderniser, de relier au centre-ville d'une manière adéquate ou encore de relocaliser. De même, en Europe, l'arrivée du TGV est souvent l'occasion de réfléchir au positionnement métropolitain. Nous pouvons citer les exemples de Marseille, de Lille (Fig. 13) ou encore de Strasbourg.

Figure 13 : La stratégie de positionnement de Lille



Source : EURALILLE, 2006.

Plus généralement, les projets métropolitains visent à valoriser la qualité générale des aménagements urbains. Cette dimension n'est pas exclusivement métropolitaine car elle renvoie principalement vers l'échelle locale de l'urbanisme de par sa mise en œuvre, mais son inscription spatiale est nécessairement métropolitaine. La mise en œuvre de

démarches de projet urbain (DEVILLERS 1994; INGALLINA 2001) vise alors à renforcer la qualité de vie des habitants. Il s'agit souvent de développer des transports publics performants qui aident à structurer l'espace métropolitain autour de ces « corridors de développement », par exemple en direction de l'aéroport.

3.5. Articuler stratégie spatiale et stratégie d'acteurs¹⁸

Les démarches de projet métropolitain consistent à faire émerger des stratégies spatiales liant attractivité externe et cohésion interne, mais elles ne peuvent avoir de sens si elles ne sont pas articulées aux stratégies des différents acteurs métropolitains. Pour que le projet ait une chance de se concrétiser, il est nécessaire que son élaboration donne lieu à l'obtention d'une large adhésion des acteurs : « *Les bons objectifs sont, par conséquent, ceux qui permettent de stabiliser un consensus.* » (PINSON 2002: 246). Dans cette perspective, la construction des stratégies spatiales et des stratégies d'acteurs doivent être intimement liées ; ainsi la formalisation du projet peut devenir un outil de construction du consensus entre les acteurs (PINSON 2005: 209).

Conclusion : la planification métropolitaine pour « réussir la métropolisation » ?

Les nouveaux enjeux que la métropolisation impose aux territoires constituent autant de tensions de développement qui risquent de remettre en cause l'unité et la cohésion de la ville : mise en concurrence des territoires à l'échelle mondiale, étalement et recomposition de la forme urbaine, fragmentations et ségrégations sociales, pollutions de toutes natures,...

¹⁸ Cette section est abordée rapidement car elle fera l'objet de développements plus longs dans le chapitre suivant.

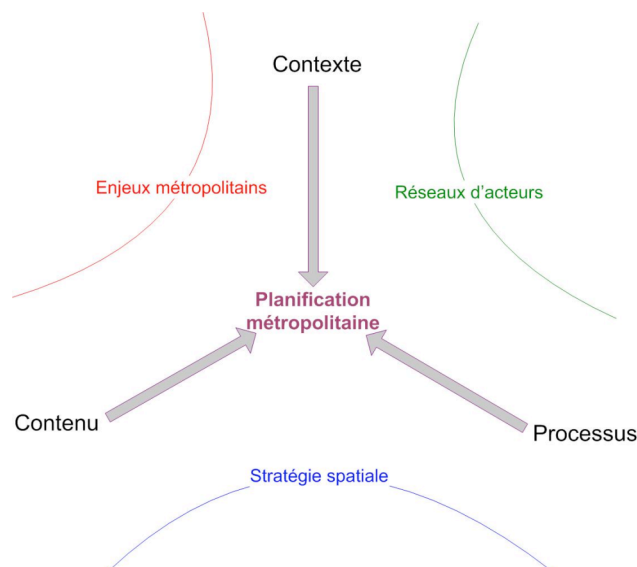
Face à ces enjeux, les acteurs de l'aménagement du territoire peuvent élaborer et mettre en œuvre des stratégies afin de « réussir la métropolisation ». Pour mener à bien cet objectif, ils doivent d'une part relever le défi de la gouvernance métropolitaine afin de coordonner les différents acteurs dans une même stratégie, et ils doivent, d'autre part, relever le défi du projet métropolitain afin d'articuler à la stratégie d'acteurs, une stratégie spatiale.

En somme, pour « réussir la métropolisation » et définir les voies d'une « *altermétropolisation* » (BASSAND 2004: 123), les acteurs de l'aménagement peuvent se lancer dans des démarches de planification métropolitaine qui lient (Fig. n°14):

- le contexte métropolitain pour articuler enjeux et réseaux d'acteurs ;
- le processus de planification pour articuler réseaux d'acteurs et stratégies spatiales ;
- le contenu du projet métropolitain pour articuler enjeux et stratégies spatiales.

Cette articulation fait référence aux grands débats théoriques en matière de planification. Cette question fait l'objet du chapitre suivant.

Figure 14 : La planification métropolitaine pour « réussir la métropolisation »



CHAPITRE 3 : LA PLANIFICATION À L'HEURE DE LA MÉTROPOLISATION

Introduction

Pour répondre aux enjeux de la métropolisation, les acteurs de l'aménagement du territoire doivent relever le défi du projet métropolitain. Celui-ci renvoie à un effort collectif pour imaginer (ou ré-imaginer) une métropole, et transformer cette nouvelle vision spatiale en termes de coordination des politiques publiques et des réalisations des acteurs privés (HEALEY 1997; MOTTE 2006). Toutefois le processus de métropolisation a profondément bouleversé le contexte de la planification à la fois dans ses pratiques et ses théories :

- Quels sont les différents courants de la planification ?
- Un courant est-il dominant ?
- Pouvons-nous constater un renouveau de la planification ?
- Existe-t-il une spécificité à l'échelle métropolitaine ?

Pour répondre à ces interrogations, nous examinerons dans un premier temps le modèle traditionnel de la planification spatiale. Ensuite nous verrons comment les concepts de planification stratégique, puis de planification collaborative, permettent de renouveler le modèle traditionnel. Et enfin, nous nous interrogerons sur la possible existence d'une convergence théorique entre ces différentes approches et sur l'émergence d'un nouveau modèle normatif de planification métropolitaine.

1. La planification spatiale traditionnelle

1.1. Une approche par les plans

Origines

Cette planification spatiale renvoie au modèle traditionnel qui est apparu dès la fin du 19^e siècle dans le contexte de la révolution industrielle, notamment avec la doctrine du « comprehensive planning » qui a émergé au tournant du 20^e siècle. La structuration de cette approche théorique doit beaucoup aux travaux développés pendant les années 1940 et 1950 au sein de « l'école de Chicago » (ALLMENDINGER 2002). Ces recherches sont influencés par la crise des années 1930 avec la réponse des planificateurs qui proposent le « new deal » ; de plus la second guerre mondiale propose à son tour de renforcer l'intervention publique dans la planification de l'économie. Dans une perspective multidisciplinaire, l'école de Chicago propose de développer les approches rationnelles pour l'ensemble des politiques publiques incluant la planification. C'est alors l'objet du livre de M. M. MEYERSON et E. C. BANFIELD : *Politics, Planning and the Public Interest* (1955). Ensuite, à partir des années 50 apparaît un nouveau référentiel scientifique, celui du modernisme. En matière de planification cela se traduit par l'avènement de la planification rationnelle-globale qui va s'installer comme étant le paradigme dominant en matière de théories de la planification, mais aussi dans la pratique professionnelle (FRIEDMANN 1987; LINDBLOM 1990).

Objectifs et valeurs fondatrices

La planification spatiale traditionnelle a comme valeurs fondatrices : la connaissance et l'expertise scientifique, notamment l'information (statistique ou cartographique) qui s'y rattache. L'objectif de ce modèle rationnel est de servir l'intérêt public : « *A decision is said to (...) be in the public interest if it serves the ends of the whole public rather than those of some sector of the public* » (MEYERSON and BANFIELD 1955: 322). Dans les faits, ce modèle est dominé par une approche spatiale dont l'objectif est la régulation de

l'usage des sols. Il faut noter que ce modèle a été développé dans le contexte de forte croissance des « trente glorieuses ». Il s'agit alors de réguler la croissance en définissant des zonages, des densités de construction, en réalisant des équipements collectifs,... Pour atteindre ces ambitions, ce modèle traditionnel est focalisé sur la production de plans.

Territoires

L'espace de référence de ce modèle de planification correspond au territoire politico-administratif. Il s'agit de planifier l'avenir d'une ville, d'une agglomération ou encore d'une région, en ayant une approche globale ; néanmoins, les perspectives de forte croissance démographique permettent souvent d'envisager un horizon de planification assez large tant en termes temporels que spatiaux.

1.2. Des méthodes rationnelles

Acteurs

Le modèle traditionnel fait interagir uniquement les acteurs traditionnels de la planification, soit les responsables politiques et les planificateurs qui agissent comme experts. En effet, même si l'idéal de ce modèle théorique est de servir « l'intérêt public », la pratique de cette planification spatiale renvoie l'image d'un style très bureaucratique : l'élaboration est une question technique qui se règle entre experts et élus, sans ouvrir véritablement les arènes de négociation vers les acteurs privés ou la société civile.

Rôle du planificateur

Le planificateur a un rôle central, celui de l'expert, qui lui est assuré par ses connaissances scientifiques et techniques. L'information qu'il détient le place au cœur du modèle rationnel-global.

Méthodes

Les méthodes sur lesquelles s'appuie le modèle de la planification spatiale traditionnelle renvoient à la science et à la rationalité. L'ambition de porter un regard global et objectif place l'information qualitative, mais surtout quantitative, au cœur de ce dispositif de planification. L'élaboration d'un plan débute toujours par un important portrait de la situation du territoire. Ensuite, le planificateur va mettre en évidence toutes les options possibles, notamment à travers la méthode des scénarios. Le choix final sera effectué selon une approche rationnelle qui identifie le scénario le plus approprié, « *the one best way* » pour atteindre les buts fixés par les responsables politiques :

« By a rational decision, we mean one made in the following manner : 1. the decision-maker considers all of the alternatives (courses of action) open to him; i.e., he considers what courses of action are possible within the conditions of the situation and in the light of the ends he seeks to attain; 2. he identifies and evaluates all of the consequences which would follow from the adoption of each alternative; i.e. he predicts how the total situation would be changed by each course of action he might adopt; and 3. he selects that alternative the probable consequences of which would be preferable in terms of his most valued ends. »
(MEYERSON and BANFIELD 1955: 314).

Toutefois, cette vision est nuancée par les auteurs qui reconnaissent des limites à ce modèle rationnel :

« Obviously no decision can be perfectly rational since no one can ever know all of the alternatives open to him at any moment or all the consequences which would follow from any action. Nevertheless, decisions may be made with more or less knowledge of alternatives, consequences, and relevant ends, and so we may describe some decisions and some decision-making processes as more nearly rational than others. » (MEYERSON and BANFIELD 1955: 314-315).

Processus décisionnel

Encore une fois, la planification spatiale traditionnelle s'illustre par sa démarche *top-down*. Le processus décisionnel est en fait très vertical, centralisé et hiérarchisé. Il est fermé sur quelques acteurs-clés qui détiennent une forte légitimité, avec d'une part les élus qui détiennent le pouvoir politique, et d'autre part les planificateurs qui sont détenteurs de l'information et de l'expertise technique. Ce modèle peut s'ouvrir sur d'autres acteurs, mais ils sont souvent subordonnés aux acteurs-clés.

1.3. Des instruments réglementaires

Instruments

Les instruments de ce modèle de planification sont essentiellement de type réglementaire. Les instruments renvoient souvent à l'autorité et à la contrainte des mécanismes de zonages du sol. Ces instruments tels que les plans, les schémas, les règlements ou les programmes s'appuient alors sur une légitimité qui fait référence à l'imposition d'un intérêt général par les élus et les experts (LASCOUMES and LE GALÉS 2005: 361).

Contenu

Le modèle de la planification spatiale traditionnelle est focalisé sur la production de plans accompagnés de règlements et de programmes d'infrastructures. Cette vision globale est alors centrée sur l'affectation et la régulation de l'usage des sols d'un point de vue plus juridique que *projectuel*. De plus, le contexte de forte croissance focalise souvent ces plans sur l'implantation de grands équipements et infrastructures.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de ce type de planification à travers des plans ou des schémas s'inscrit dans des démarches *top-down*, qui ne laissent pas place à une large interaction entre les acteurs pour parvenir à la mise en œuvre. La planification spatiale est alors très statique : elle suit le fil de la procédure juridique centrée sur le zonage des sols, plus que le processus d'un projet qui renverrait à un territoire et à ses acteurs. Le

processus se porte plus sur les orientations et moins aux moyens associés à la mise en œuvre.

1.4. Une remise en cause par la notion de projet

Son approche spatiale et sa démarche rationnelle globale ont fait le succès de ce modèle de planification dans les décennies marquées par une forte croissance démographique (notamment dans le monde occidental pendant la période des trente glorieuses de l'après-guerre). Cette approche permet de porter un regard global sur un territoire qui s'exprime alors par des solutions spatialisées.

D'un point de vue théorique, nous pouvons relever deux types de critiques. Tout d'abord, la critique marxiste remet en cause la notion même de rationalité car celle-ci ne critique ni la société, ni le capitalisme mais se laisse dominer par les forces économiques dominantes. Par ailleurs, la seconde critique correspond aux travaux développés autour de la rationalité communicationnelle (développé un peu plus loin dans ce même chapitre).

Du point de vue des pratiques, les principaux reproches se concentrent sur la mise en œuvre des plans élaborés, et donc sur une certaine incapacité à passer de la planification à la prise de décision pour mettre en œuvre des actions en vue d'atteindre les objectifs et de réaliser les différents projets (ALEXANDER 1984). L'échec de ce modèle de planification a contribué à développer une nouvelle approche que l'on peut presque qualifier d'anti-planification. Ce modèle de planification peut être désigné comme étant incrémental (par exemple avec les travaux C. E. LINDBLOOM), il s'agit alors d'une multitude de décisions et d'actions éclatées qui permettent des améliorations successives, mais cependant marginales. Cette « *planification par petits pas éclatés* » (PROULX, à paraître : p8) ne permet pas de porter un regard sur les finalités en termes de contexte comme de projet.

À la suite de cette remise en cause de la planification spatiale par l'incrémentalisme, les années 80 ont permis de formaliser une critique postmoderne de ce type de planification (HAMEL 1997). Après cette planification essentiellement spatiale, un nouveau courant en matière de planification est apparu, qui revendique la nécessité d'avoir un regard en termes de résultats, principalement à travers la notion de projet.

2. La planification stratégique

2.1. Une approche par les projets

Origines

La notion de planification stratégique est assez ancienne. Elle tient ses origines du domaine militaire où elle permettait de mettre en œuvre une stratégie, notamment dans un contexte de guerre. Ensuite, elle a été appropriée par le monde de l'entreprise qui la voyait comme un moyen de rationaliser son activité. Enfin, le secteur public a suivi ce même objectif de rationalisation pour atteindre une plus grande efficacité. L'avènement du référentiel global néolibéral (JOBERT 1994) à partir des années 1980 permet sa généralisation et son application au domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

Objectifs et valeurs fondatrices

Le modèle de la planification stratégique s'inscrit en rupture par rapport au modèle de la planification spatiale traditionnelle en focalisant l'action publique sur la recherche de résultats à travers la mise en œuvre d'actions précises. Celles-ci sont autant de projets que l'on peut définir comme étant des opérations que l'on envisage de mettre en œuvre en estimant les moyens nécessaires à la mise en cohérence générale et à la réalisation, on peut alors décliner ce concept selon différentes échelles et réaliser des projets qui soient : urbain, de ville, d'agglomération, métropolitain ou encore régional.

Dans cette perspective, la recherche d'efficacité à travers la réalisation de projets apparaît comme la valeur fondatrice de ces démarches stratégiques : « *Qu'est-ce qu'une démarche stratégique sinon celle d'élaborer des représentations voulues d'états futurs et d'en contrôler les modalités de réalisation ?* » (PADIOLEAU and DEMEESTERE 1989: 37).

D'un point de vue plus concret, cette focalisation vers l'action et les résultats est aussi une adaptation au contexte de crise des finances publiques :

« la mobilisation et l'articulation des ressources deviennent des enjeux centraux de l'action publique urbaine qui tendent à déterminer la discussion sur les objectifs mêmes de l'action. Le projet est bien l'instrument qui permet justement de faire dialoguer en permanence, d'une part un stock de ressources en constante évolution et, d'autre part, des objectifs toujours précaires et amendables. » (PINSON 2005: 206).

Territoires

La définition d'un périmètre de planification apparaît comme beaucoup moins formel que dans le modèle de la planification traditionnel. Il ne s'agit plus de se baser uniquement sur le territoire politico-administratif, mais de réfléchir aussi en fonction des forces et faiblesses les plus structurantes du territoire lui-même et enfin de s'assurer que le territoire de planification permettra de mettre en œuvre la stratégie adoptée, à travers des projets appropriés.

2.2. Des méthodes stratégiques

Acteurs

Par rapport à la planification spatiale, le modèle stratégique prend acte du passage à un référentiel néolibéral en s'ouvrant sur les acteurs privés et par conséquent ne se ferme plus uniquement sur le couple planificateur-décideur. Le monde économique se retrouve alors associé à l'élaboration du concept de planification, mais surtout à la mise en

œuvre des stratégies par l'intermédiaire de partenariats public-privé (à la fois pour la réalisation d'investissements mais aussi pour la gestion des services urbains).

Rôle du planificateur

Le modèle de la planification stratégique remet en cause la place centrale du planificateur. Il n'est plus l'expert qui assoit son pouvoir sur la détention d'une information et d'une capacité d'expertise. Il adopte une attitude plus pragmatique, qui le pousse à assurer l'interaction entre les décideurs politiques et le monde économique, tout en veillant à ce que les démarches de planification restent centrées sur l'action et la recherche de résultats.

Méthodes

Les méthodes de la planification stratégique renvoient à une attitude proactive, sélective, contextualisée et enfin itérative. Pour illustrer ce processus continu, nous pouvons identifier les 7 grandes étapes généralement identifiées pour réaliser ce modèle de planification (PADIOLEAU and DEMEESTERE 1989) :

1. Dresser un portrait global de l'environnement ;
2. Identifier les enjeux essentiels ;
3. Identifier les grandes orientations stratégiques potentielles ;
4. Analyser les forces et les faiblesses du territoire en relation avec les grandes orientations potentielles ;
5. Sélectionner et prioriser les orientations selon les objectifs ;
6. Définir les différentes mesures pour assurer l'application ;
7. Contrôler et évaluer afin de réviser les priorités.

Processus décisionnel

Le processus décisionnel est plus ouvert que celui du modèle rationnel-global, mais il reste relativement fermé sur les acteurs clés qui détiennent le pouvoir : le planificateur qui détient le pouvoir de l'information, le politique qui détient le pouvoir de la décision et enfin l'homme d'affaire qui peut détenir une partie des moyens pour mettre en

œuvre la stratégie adoptée ou encore une partie des méthodes, par exemple avec le développement du *marketing* territorial.

2.3. Des instruments proactifs

Instruments

Les instruments de ce modèle de planification sont proactifs. Ces instruments renvoient souvent à l'idée de convention ou d'incitation. Ils peuvent prendre la forme d'ententes, de plans d'actions, mais ils ne renvoient pas forcément à une dimension réglementaire formelle. Ces instruments s'appuient alors sur une légitimité qui cherche des engagements directs de la part des différents acteurs (LASCOUMES and LE GALÉS 2005: 361) ; la sphère publique entend mobiliser les énergies locales autour d'un projet.

Contenu

Le modèle stratégique remet en cause l'approche physico-spatiale de la planification et opère ainsi un basculement de la notion de plan à celle de projet. Ce modèle a l'avantage d'être flexible et de pouvoir s'adapter rapidement au contexte tant économique que politique, en adoptant une vision à la fois globale tout en étant ciblée :

« La planification stratégique s'appuie à la fois sur une vision globale de l'avenir souhaitable et sur une vision ciblée vers des enjeux clés, impliquant des actions à court terme sur des objets concrets et avec des projets réalisables. Les deux facettes de cette double vision se renvoient l'une à l'autre : il s'agit à la fois de savoir où l'on va et de poser des gestes immédiats et continus pour y parvenir par étape. Dans les années 60, on pensait d'abord en termes de structures globales, les actions concrètes devant "naturellement" s'y insérer, selon une logique hiérarchique. Dans les années 80, on a mis de l'avant l'urbanisme de projet, plus concret ; on a fait valoir l'importance de tenir compte des ressources et des outils disponibles, de même que l'importance de la dimension qualitative du projet. Dans la planification stratégique courante, les deux dimensions sont essentielles et complémentaires. » (TREPANIER 1995: 79).

Ce type de planification se focalise alors souvent sur la réalisation d'objets particuliers (infrastructures de transport, territoires particuliers pour le développement économique, social ou la protection de l'environnement, équipements structurants,...) en insistant sur la notion de réseau (DUPUY 1992) qui met en valeur certaines logiques ou enjeux du territoire. Toutefois, cette approche de la planification ne permet pas forcément d'avoir une vision globale du territoire et de ces enjeux.

Mise en œuvre

La mise en œuvre du modèle de planification stratégique renvoie à un processus continu, mais surtout itératif. Il s'agit en fait de réactualiser constamment les priorités afin d'atteindre de meilleurs résultats, bien plus que de produire un plan ou un schéma pour un horizon tout aussi lointain qu'incertain. Le point de départ de ce type de démarche correspond toujours à une mise en contexte de l'exercice de planification (évaluation des forces et faiblesses dans un contexte d'opportunités et de contraintes - modèle *SWOT*) ce qui permet d'orienter l'action vers la mise en œuvre pour atteindre des résultats concrets (BRYSON and ROERNING 1987).

2.4. Une remise en cause par la notion d'acteur

L'approche par les projets qui caractérise ce modèle de la planification stratégique peut avoir la faiblesse de porter un regard partiel sur le territoire en ignorant son exhaustivité pour se concentrer sur des objets de planification bien précis. Mais au-delà de cette limite qui s'inscrit plus en contradiction avec le modèle de la planification spatiale traditionnelle, les principales critiques apportées à ce modèle de la planification stratégique se concentrent sur la nécessité d'une présence active, d'un fort consensus parmi les participants à l'élaboration de ces démarches stratégiques. J.-G. PADIOLEAU et R. DEMESTEERE (1989: 166-167) citent les experts du Cabinet d'A. ANDERSEN qui soulignent que le succès de ces démarches relève beaucoup du :

« processus d'élaboration du plan stratégique. Bien conduite, celle-ci permet de dégager de bons accords sur les problèmes, sur les impacts de l'environnement et sur les forces et les faiblesses. De même une élaboration menée avec soin entraîne les participants à soutenir les actions choisies (...). En d'autres termes, le succès de l'approche stratégique tient tout à la fois du processus de planification et des actions sélectionnées » (Cité par PADIOLEAU and DEMEESTERE 1989: 167).

Ce modèle de base ne préciserait donc pas assez les modalités de repérage des différents acteurs d'une planification stratégique : comment les relations entre les acteurs se développent-elles, comment ceux-ci choisissent-ils les stratégies ? Le développement d'une approche collaborative permettra d'apporter des réponses à ces principales critiques.

3. La planification collaborative

3.1. Une approche par les acteurs

Origines

De même que la planification stratégique, l'approche collaborative constitue elle aussi une dénonciation du modèle traditionnel de planification avec son approche rationnelle-globale (HAMEL 1996; 1997). Néanmoins, les origines de ce courant sont différentes : elles émergent dans la lignée des théories des mouvements sociaux et se formalisent dans le champ de la planification territoriale à partir des années 1990 en s'inscrivant dans l'avènement d'un plus grand pluralisme dans la société qui s'ouvre sur de nouveaux acteurs. Contrairement au courant postmoderne, l'approche collaborative propose de renouveler la planification à travers la communication. D'un point de vue plus théorique, il faut noter la forte influence des travaux de J. HABERMAS (1984; 1987) sur l'agir communicationnel. Cet auteur se définit comme une activité interactive orientée

vers l'entente, et qui a pour fonction la coordination des actions et plans d'action entre des partenaires.

Objectifs et valeurs fondatrices

L'objectif de la planification collaborative est de parvenir à des consensus par l'intermédiaire d'une bonne interaction au sein d'un grand rassemblement d'acteurs :

« In the ideal of collaborative planning, stakeholders representing the differing interests meet for face-to-face dialogue and collectively work out a strategy to address a shared problem. Participants work through joint fact finding and agree on a problem, mission, and actions. The players learn and co-evolve. Under the right conditions, this dialogue can produce results that are more than the sum of the parts » (INNES and GRUBER 2005: 183).

Territoires

Comme pour le modèle de la planification stratégique, l'approche collaborative n'a pas une pratique aussi formelle du périmètre de planification que le modèle rationnel-global. L'approche collaborative prend en compte le contexte spatial, mais réfléchit d'abord au contexte politique et social en s'assurant que le périmètre de planification permettra de rassembler une large palette d'acteurs aux horizons, aux parcours et aux sensibilités différents. Le territoire est donc intimement lié aux acteurs présents.

3.2. Des méthodes collaboratives

Acteurs

L'approche collaborative est issue du tournant communicationnel (HAMEL 1997) et souligne donc les stratégies de communication à mettre en œuvre pour établir une bonne interaction entre les acteurs (TREPANIER 1995: 74). Dans un contexte d'incertitude et d'indétermination, J. INNES (1992: 443) insiste ainsi sur la négociation d'ententes entre les participants qui représentent les différents intérêts présents, aboutissant alors à la formulation de plans régionaux ou de textes législatifs :

« When there are multiple goals, (...) planning requires bargaining or mediation (...) When the means for accomplishing goals are also uncertain, (...) then adaptive approaches are needed to facilitate learning by doing. When both goals and means are uncertain, (...) charismatic leadership or a social learning strategy is needed. Only when society knows how to do a task and agrees on a single objective is top-down regulation appropriate. ».

Rôle du planificateur

En comparaison avec les autres approches de la planification, le rôle traditionnel du planificateur est largement remis en cause. L'expert du modèle rationnel-global laisse la place à un négociateur (FORESTER 1999), qui va laisser aux acteurs la possibilité d'agir eux-mêmes comme médiateurs, il devient un « catalyseur ».

Méthodes

Les méthodes de l'approche collaborative se basent sur deux éléments eux-mêmes liés : la communication et l'interaction. Ce modèle de planification fait le constat de départ que les planificateurs passent la majeure partie de leur temps à parler et interagir : *« this talk is a form of practical, communicative action »* (INNES 1998: 52). Dans cette perspective le dialogue et les autres formes de communication peuvent changer les acteurs comme les situations : *« Planners are deeply engaged in a web of communicative and interactive activities that influence public and private actions in direct and indirect ways »* (INNES 1998: 52).

Dans ce processus interactif, J. INNES insiste sur la mobilisation par les acteurs de différentes formes d'information. L'information scientifique et technique, que l'on peut qualifier de formelle, n'est pas la plus importante pour déterminer la nature des problèmes ou encore pour décider des actions à entreprendre. La propre expérience personnelle des acteurs constitue une ressource bien plus importante et bien plus mobilisée dans le processus. Et enfin, elle relève un troisième type d'information qui serait constitué par les « histoires » relatées par les différents participants au processus. Au final, ces différents types d'information constituent autant de ressources que les

acteurs peuvent partager (INNES 1998: 59) : « *The term of information becomes stretched perhaps beyond its limit, at we begin to pay attention to the many forms of knowing that participants can use in learning through collaborative processes.* ».

Processus décisionnel

Le processus décisionnel de la planification collaborative est de type *bottom-up*, dans le sens où il est ascendant et ouvert sur une grande pluralité d'acteurs. Dans le processus de construction du consensus, la démarche collaborative fait le constat de départ que l'intelligence collective est par essence dispersée et éclatée ; ainsi toute planification doit être basée sur la mobilisation sociale élargie des acteurs. La planification doit alors engendrer un processus collectif de prise en main grâce au dialogue et à l'échange entre les acteurs. Ce processus collectif d'apprentissage continu est basé sur l'interaction entre les acteurs (INNES 1998: 53) : « *The complex interactions and communications of policy making are themselves part of the outcome, as they change the participants and the participants' actions and reactions.* ».

Au-delà de l'aspect communicationnel développé par J. INNES, les travaux de P. HEALEY sont intéressants, car ils insistent sur les notions de réseaux et de gouvernance. P. HEALEY traite de la question de la construction du consensus mais insiste moins sur les méthodes pour y parvenir que sur sa signification :

« *Spatial and environmental planning thus becomes part of processes which both reflect and have the potential to shape the building of relations and discourses, the social and intellectual capital, through which links are made between networks to address matters of shared concern at the level of neighbourhoods, towns and urban regions. Collaborative approaches in this context are focused explicitly on the task of building up links across disparate networks, to forge new relational capacity across the diversity of relations which co-exist these days in places. Spatial planning efforts have the potential to become sites for urban region, town and neighbourhood link-making work.* » (HEALEY 1997: 61-62).

3.3. Des instruments communicationnels

Instruments

Les instruments de ce modèle de planification se basent sur l'information et la communication entre les acteurs. Ils renvoient donc à l'idée d'interaction et peuvent alors prendre la forme de forums, de débats, voire d'ententes. De même que pour la planification stratégique, ils ne renvoient pas forcément à une dimension juridique formelle. Ces instruments s'appuient alors sur une légitimité qui cherche des explicitations aux décisions et une responsabilisation des acteurs (LASCOUTES and LE GALÉS 2005: 361). La sphère publique entend alors donner la parole aux différents acteurs, notamment ceux qui sont traditionnellement exclus des forums de négociation.

Les consensus ainsi obtenus sur la base d'un partage de valeurs communes et d'une confiance mutuelle engagent la bonne foi et l'esprit de collaboration des participants. D'une part, ils internalisent ces valeurs et les traduisent dans leurs actions ; d'autre part, ils tendent à respecter leurs engagements, sachant qu'autrement les autres partenaires risquent aussi de ne pas respecter les leurs.

Contenu

Collaborative planning « *is about why urban regions are important to social, economic and environmental policy and how political communities may organise to improve the quality of their places* » (HEALEY 1997: xii). Finalement, en matière de contenu, l'approche collaborative présente une vision du territoire, mais celle-ci n'est pas forcément aussi spatialisée que dans l'approche traditionnelle de la planification qui vise la réalisation de plans ou de schémas, ou encore que dans l'approche stratégique qui se focalise très souvent sur des objets spécifiques. Finalement, la cohérence du contenu de ces démarches collaboratives renvoie plutôt à la qualité de l'interaction entre les acteurs.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de ces démarches collaboratives se caractérise par la continuité. En effet, contrairement à l'approche rationnelle-globale, le processus de mise en œuvre renvoie essentiellement au maintien de l'interaction entre les acteurs, de manière à maintenir le consensus afin de déboucher sur une vision commune qui débouche sur des actions communes.

3.4. Une remise en cause par les notions de pouvoir et de contexte

La première remise en cause de ce modèle de planification renvoie aux critiques du paradigme de l'agir communicationnel de J. HABERMAS. De même, les travaux de M. FOUCAULT présentent en effet une perspective différente quant à la place de la communication dans les processus de planification : « *His genealogical method can help us explain planning not as a (discursive) practice of interpersonal communication but as (discursive and nondiscursive) practice of government.* » (FISCHLER 2000: 365). Ces critiques du modèle communicationnel nous recommandent d'observer « *the dark side of planning theory* » (HARRIS 2002: 30) pour y constater l'importance des relations de pouvoir qui sont justement analysées de manière déficiente dans la littérature basée sur la rationalité communicationnelle. Pour formaliser cette critique, les travaux de M. FOUCAULT sont mobilisés :

« *This Foucauldian critique leads to the conclusion that policy making developed from communicative theory of planning, contrary to expectations, is likely to be vulnerable to the workings of power, allowing manipulation and control, confusion and exclusion, and other distortions, to disrupt the process.* » (RICHARDSON 1996: 280).

Toutefois, il convient aussi de ne pas caricaturer cette opposition entre M. FOUCAULT et J. HABERMAS car leurs analyses peuvent se rejoindre à certains égards :

« *Taken together, the indebtedness of communicative planning theorists to the work of Habermas and the disagreement that existed between Habermas and*

Foucault suggest that Foucault's ideas are grounds for a radical critique of communicative planning theory. Yet this is not necessarily the case. Healey, Hoch, Sandercock, and others have also looked to Foucault for inspiration in their work; even Forester shares common attitudes with Foucault on the nature and purpose of theory. And while Foucault did object to some of Habermas's ideas, he too walked in the footsteps of Weber and Adorno. In some ways, communicationists may even have more affinity with the historian Foucault than they have with the philosopher Habermas. » (FISCHLER 2000: 364-365).

De plus, nous pouvons noter une autre remise en cause qui concerne plus spécifiquement le courant du « *communicative planning* » sans forcément être adressé à l'ensemble de l'approche collaborative. En effet, il a été reproché à ce courant communicationnel (HEALEY 1997: 30) de ne pas porter une assez grande attention au contexte des dynamiques des métropoles et des régions urbaines tant d'un point de vue spatial que politique. Cette critique permet à P. HEALEY de justifier son approche collaborative comme réponse aux limites de l'approche communicationnelle.

4. La convergence théorique : vers un nouveau modèle normatif ?

4.1. Une rationalité processuelle : articuler les dimensions spatiale, stratégique et collaborative

Le renouveau de la planification métropolitaine correspond à la fois à une émergence pragmatique par les pratiques professionnelles, mais aussi à la convergence et à l'articulation des différents courants théoriques de la planification (Fig. n°8). Cette rencontre théorique prend des formes différentes selon les auteurs : A. MOTTE utilise le terme de « *planification stratégique spatialisée* » (2006), W. SALET et A. FALUDI (2000) celui de « *revival of strategic spatial planning* » et enfin P. HEALEY ceux de

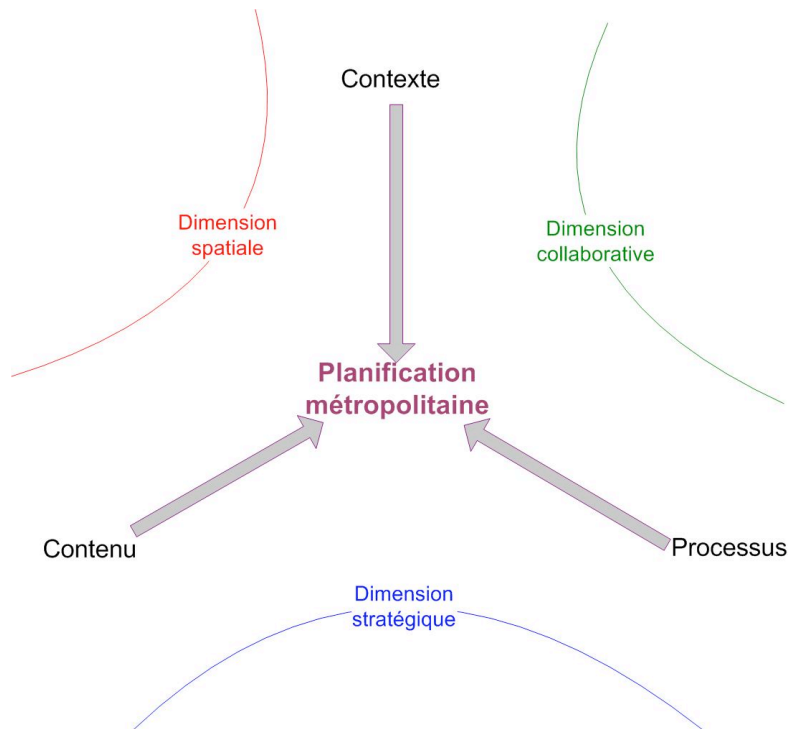
« *collaborative planning* » (1997), de « *strategic plans* » ou encore de « *new strategic spatial planning* » (1997).

Néanmoins, nous pouvons constater que quelle que soit la formule sémantique adoptée, il existe un consensus sur le fait que l'approche communicative ou collaborative est maintenant le paradigme dominant en matière de théorie de la planification urbaine (INNES 1995; ALEXANDER 1997; ALLMENDINGER and TEWDWR-JONES 2002). Ce tournant communicationnel a donné lieu à de nombreuses interprétations et investigations ; on parle ainsi de « *communicative planning* » (HEALEY 1993; INNES 1995), « *argumentative planning* » (FISCHER and FORESTER 1993), « *collaborative planning* » (HEALEY 1997) ou encore de « *deliberative planning* » (FORESTER 1999).

L'émergence plus pragmatique d'un nouveau type de planification métropolitaine pose la question de l'articulation des dimensions stratégiques et collaboratives dans une approche spatialisée (Fig. 15) :

« *How can a strategy emerge from such open processes? It requires a capacity to reach some agreement across differences as to what the issues are, the purposes of action and the way the consequences, the costs and benefits of action, should be assessed. But it also represents a feat of collective imagining of possible courses of action and what these could achieve. Making a strategy according to these new ideas involves a collaborative effort in selecting from among possibilities, and sharpening up the selected strategies so that they make sense, both operationally in relation to resource allocation and regulatory power, and in terms of general understanding.* » (HEALEY 1997: 276-277).

Figure 15 : L'articulation des différentes dimensions



L'élaboration, puis la mise en œuvre de la planification passe alors par la mise en place de nombreux dispositifs d'échanges qui servent d'instruments à la production d'interactions entre les acteurs, afin de créer des normes et des visions d'actions communes. Au terme du processus, les acteurs ont abouti à la formulation d'une stratégie métropolitaine, mais aussi à la formalisation, à l'institutionnalisation - plus ou moins grande, en fonction du degré d'interaction et du niveau de consensus - d'un réseau d'acteurs :

« Construction des stratégies et construction des réseaux d'acteurs sont intimement liées. Dans un contexte de rareté des ressources, les bons choix en matière de politiques urbaines sont ceux qui permettent la réunion d'un éventail large d'acteurs et de ressources. Le projet vaut ainsi autant par son processus que par son résultat matériel ou son débouché réglementaire. Le projet, dans la

planification stratégique, devient un outil de construction de consensus. »
(PINSON 2005: 209).

Finalement, cette nouvelle planification métropolitaine a pris acte de la rupture paradigmatique en faveur de l'approche collaborative, tout en intégrant aussi les apports des approches spatiales et stratégiques. Cette synthèse des différentes dimensions de la planification dépasse en partie le cadre analytique et bascule dans une vision quasi normative (Fig. 16).

Figure 16 : La convergence des différents modèles de planification

		Focalisation sur les résultats	
		Faible	Forte
Focalisation sur les acteurs	Faible	<i>Traditionnel</i>	<i>Stratégique</i>
	Forte	<i>Collaborative</i>	Nouveau modèle normatif de planification métropolitaine

4.2. Les caractéristiques de l'idéal-type de ce nouveau modèle normatif de planification métropolitaine

Origines

La nouvelle planification métropolitaine émerge d'un point de vue pragmatique à partir des années 1990-2000, en lien avec la prise de conscience des processus de globalisation et de métropolisation. Ce renouveau pragmatique satisfait en partie à la thématique du néo-régionalisme. D'un point de vue théorique, ce renouveau correspond à l'émergence

de l'approche collaborative en tant que nouveau paradigme dominant de la planification.

Objectifs et valeurs fondatrices

Cette nouvelle planification métropolitaine découle d'un pragmatisme important qui lui permet de se focaliser sur les résultats et sur les acteurs en présence. Dans les faits, l'élaboration d'un contenu fort devient un outil de construction du consensus.

Territoires

La définition du périmètre renvoie à la fois au territoire mais aussi aux acteurs en présence. Cependant, cette nouvelle planification prend acte de l'avènement d'une société et d'un territoire qui fonctionnent maintenant dans une logique de réseau : il s'agit alors de repérer des objets et / ou des acteurs clés tout en ne niant pas leur intégration au sein de réseaux à l'échelle métropolitaine.

Acteurs

Dans une dynamique de gouvernance, tous les acteurs participent au processus de planification ; néanmoins, il ne faut pas nier les notions de pouvoir et de ressources qui peuvent être reliées à certains de ces acteurs. Dans la perspective de l'approche collaborative, personne ne doit abuser d'une position dominante. Ainsi les acteurs qui pourraient bénéficier d'une telle position doivent accepter la mise en place de mécanismes d'*empowerment* afin d'être capables de générer des dispositifs de négociation et d'équilibre.

Rôle du planificateur

Le planificateur est présent dans son rôle d'expert car il détient une somme importante d'informations et de savoir-faire, mais cela ne l'amène pas à exercer une position dominante au sein des arènes de discussions. Il adopte le rôle de l'approche collaborative avec la figure du négociateur ou du médiateur.

Méthodes

Les méthodes de cette nouvelle planification correspondent à la rencontre des trois approches traditionnelles : il s'agit de mener une réflexion spatiale et stratégique à l'intérieur d'un processus ouvert. Ainsi les méthodes sont à la fois proactives, stratégiques, itératives, communicationnelles ou encore interactives.

Processus décisionnel

Le processus décisionnel est ouvert et collaboratif, tout en ne niant pas les rapports de force qui existent à l'intérieur des différentes scènes de négociation et d'action. Cette reconnaissance permet de mettre en place des mécanismes d'*empowerment* en faveur de certains acteurs. La qualité de l'interaction entre les acteurs doit déboucher sur des engagements formels qui peuvent prendre la forme d'un contrat.

Instruments

Les instruments de ce nouveau modèle normatif de planification sont mixtes, de manière à favoriser l'articulation des stratégies spatiales et des stratégies d'acteurs. Ils renvoient alors à l'aspect incitatif de l'approche stratégique, mais aussi à l'aspect communicationnel de l'approche collaborative.

Contenu

Le contenu de cette planification est un projet spatialisé et intégré qui reconnaît un périmètre métropolitain ou encore un réseau métropolitain, tout en insistant sur des objets métropolitains spécifiques. Les objectifs renvoient à la fois à l'attractivité externe et à la cohérence interne de la métropole. Dans cette perspective, le contenu de cette nouvelle planification métropolitaine devient un outil de construction de consensus entre les différents acteurs.

Mise en œuvre

La mise en œuvre correspond à une démarche continue et itérative qui permet de s'adapter à l'évolution du contexte spatial comme politique. En effet, la mobilisation de

différents instruments d'action publique doit être l'occasion de maintenir l'interaction et le consensus entre les acteurs afin d'atteindre des objectifs communs.

Tableau V : Les différents modèles théoriques de la planification et l'idéal-type du modèle normatif de planification métropolitaine

	Les différents modèles théoriques			Nouveau modèle normatif de planification métropolitaine
	Traditionnel	Stratégique	Collaboratif	
Origines	Les années 50 Modèle scientifique rationnel-global	Les années 80 Le néo-libéralisme et le monde de l'entreprise	Les années 90 Les mouvements sociaux (fin des années 60) et les travaux d'Habermas sur la communication	Les années 90-2000 La globalisation et la métropolisation : le « new regionalism »
Objectifs et valeurs fondatrices	La science pour réguler l'usage du sol	L'efficacité pour obtenir des résultats	L'interaction des acteurs pour construire un consensus	Le pragmatisme : focalisation sur les résultats et sur les acteurs en présence
Territoires	Territoires politico-administratifs	En fonction des forces et faiblesses du territoire mais surtout de la stratégie adoptée	En fonction du contexte spatial mais surtout des acteurs	En fonction du territoire et des acteurs
Acteurs	Les acteurs traditionnels : les responsables politiques et les planificateurs	Les acteurs politiques s'associent aux acteurs économiques	Tous les acteurs participent au processus sans qu'aucun ne prédomine	Tous les acteurs participent dans une dynamique de « gouvernance »
Rôle du planificateur	Le planificateur a un rôle central, (celui de l'expert) qui lui est assuré par ses connaissances scientifiques et techniques	Le planificateur a une attitude pragmatique (vers les résultats)	Le planificateur est un négociateur qui va laisser aux acteurs la possibilité d'agir comme médiateurs	Le planificateur est présent autant dans un rôle d'expert que de négociateur ou de médiateur
Méthodes	Scientifiques, rationnelles, globales,	Proactives, sélectives, stratégiques,	Communicationnelles, interactives, consensuelles	Proactives, stratégiques, communicationnelles,

	statistiques	contextualisées		interactives, scientifiques
Processus décisionnel	Centralisé, vertical, autoritaire	Fermé sur les acteurs clés qui détiennent le pouvoir	Ouvert, ascendant, collaboratif, interactif, parfois informel	Ouvert et collaboratif tout en ne niant pas la notion de pouvoir
Instruments	Réglementaires avec la pratique du zonage des sols	Proactifs avec des conventions et des incitatifs pour mobiliser les acteurs	Communicationnels afin d'explicitier les décisions et de responsabiliser les acteurs	Mixte de manière à articuler stratégie spatiale et stratégie des acteurs
Contenu	Plan global centré sur l'affectation de l'usage des sols	Projet en partie spatialisé, centré sur des enjeux particuliers et des résultats à obtenir	Projet en partie spatialisé, centré sur la volonté et l'interaction des acteurs, notamment grâce à la construction d'une vision et de valeurs communes	Projet spatialisé qui reconnaît un périmètre métropolitain tout en insistant sur des objets métropolitains Le contenu devient un outil de construction du consensus
Mise en œuvre	Statique, hiérarchique renvoie à l'affectation des sols (top-down approach)	Continue, itérative, renvoie à l'évolution du contexte, mais surtout aux résultats espérés en relation avec les moyens	Continue, interactive et dynamique renvoie au maintien du consensus entre les acteurs pour mettre en œuvre les actions (bottom-up approach)	Continue et itérative pour maintenir l'interaction entre les acteurs afin d'atteindre des objectifs communs

Conclusion : Continuité ou renouvellement de la planification métropolitaine ?

Les processus de globalisation de l'économie et de métropolisation des territoires changent la nature même du développement urbain et posent donc la question de l'évolution des modèles de planification. Les métropoles deviennent en effet le lieu emblématique de ces transformations et tentent d'y apporter des réponses. Depuis une décennie, nous assistons donc à l'émergence pragmatique de nouvelles tentatives de régulation. Le nouveau régionalisme métropolitain renvoie pour partie aux démarches de

planification métropolitaine. L'enjeu de ces nouvelles démarches de planification métropolitaine est donc de dépasser les logiques de fragmentation en affirmant un projet dont la mise en œuvre permettra de prendre en compte le contexte de globalisation de l'économie et de métropolisation des territoires, en consolidant l'attractivité de la métropole tout en renforçant sa cohésion sociale et en protégeant son environnement naturel. En définitive, la mobilisation des différents réseaux d'acteurs pour la mise en œuvre de ce projet métropolitain peut permettre l'affirmation de la métropole en tant qu'acteur collectif.

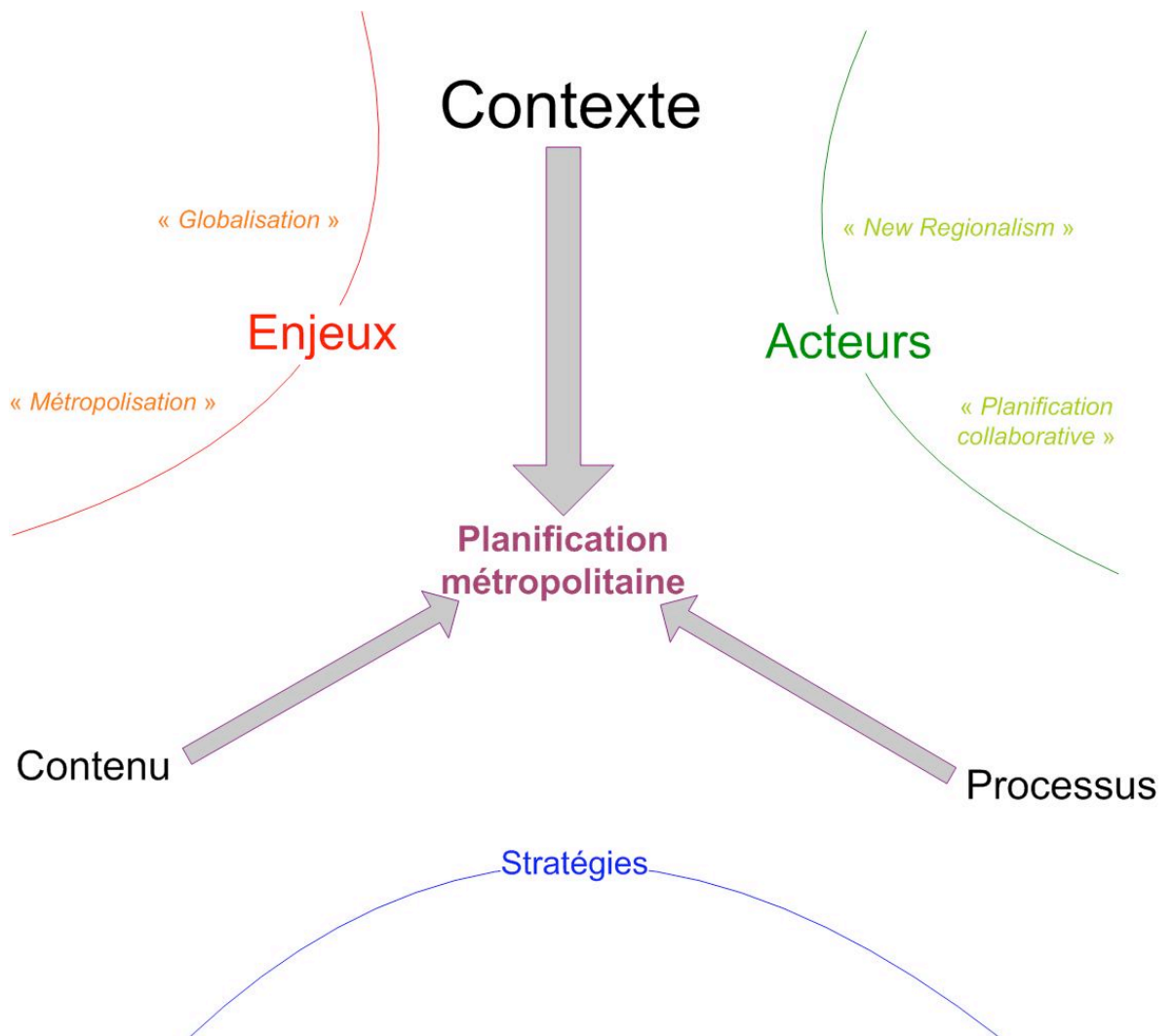
Cette constitution de la métropole en tant qu'acteur collectif repose sur la qualité du processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet métropolitain. En effet, il doit avoir multiplié les interactions entre les acteurs, mais surtout il a dû les rendre pérennes, pour assurer la continuité de la mobilisation sociale autour du projet. Cependant, cette constitution doit être considérée comme un objectif à atteindre et non comme automatique :

« la constitution des villes en acteurs collectifs non seulement ne va pas de soi, c'est-à-dire qu'elle ne dérive pas quasi automatiquement d'une réponse aux évolutions économiques et sociales selon une démarche fonctionnaliste, mais qu'elle est hautement problématique du fait de la conjugaison de plusieurs variables politiques et économiques qui constituent autant de limites structurelles. » (JOUVE and LEFEVRE 2002: 14).

Dans cette perspective, l'intérêt et toute la difficulté de ces nouvelles démarches résident dans l'articulation des différents contenus de chaque exercice de planification, mais surtout dans l'articulation des processus entre eux, afin d'assurer, dans la durée, la symbiose des différentes démarches de projet à l'échelle métropole. Ainsi la rencontre du contexte, du processus et du contenu permet d'articuler entre eux les dimensions spatiales, stratégiques et collaboratives au sein d'un projet métropolitain plus apte à articuler enjeux, acteurs et stratégies.

Finalement, nous pouvons nous interroger sur le caractère réellement novateur de ces nouvelles expériences de planification métropolitaine : ainsi nous voulons qualifier et mesurer sur le terrain le renouveau qui est présenté dans le champ théorique. Ce questionnement a motivé l'élaboration d'un idéal-type de ce nouveau modèle normatif. Cet idéal-type a été construit à partir de l'identification des différents courants théoriques qui ont été proposés. Cette typologie des styles de planification nous permettra donc de repérer à Marseille et Montréal, l'ampleur de la réalité du tournant collaboratif. Cette interrogation sur le fossé qui peut exister entre théories et pratiques met en lumière la problématique de cette thèse : continuité ou renouveau de la planification métropolitaine ?

PARTIE 2 : LE RENOUVEAU DU CONTEXTE DE PLANIFICATION



CHAPITRE 4 : GLOBALISATION ET MÉTROPOLISATION : LE RENOUVELLEMENT DES ENJEUX MÉTROPOLITAINS ET SON IDENTIFICATION

Introduction

La globalisation de l'économie et la métropolisation des territoires renouvellent profondément les enjeux à l'œuvre dans les aires métropolitaines marseillaise et montréalaise. L'identification de ces mutations par les différents réseaux d'acteurs métropolitains constitue la base des démarches de planification métropolitaine :

- Comment ces deux territoires se sont-ils structurés, notamment par l'intermédiaire du processus de métropolisation ?
- Quels sont les principaux enjeux à l'œuvre et comment sont-ils identifiés ?
- Quelles sont les étapes initiales de la coopération métropolitaine ?

Pour répondre à ces questions, nous examinerons successivement à Marseille puis à Montréal : les grandes étapes de la croissance urbaine, puis les grands enjeux métropolitains à l'œuvre et leurs identifications par les acteurs et enfin nous verrons les premières grandes étapes de la coopération et des politiques métropolitaines.

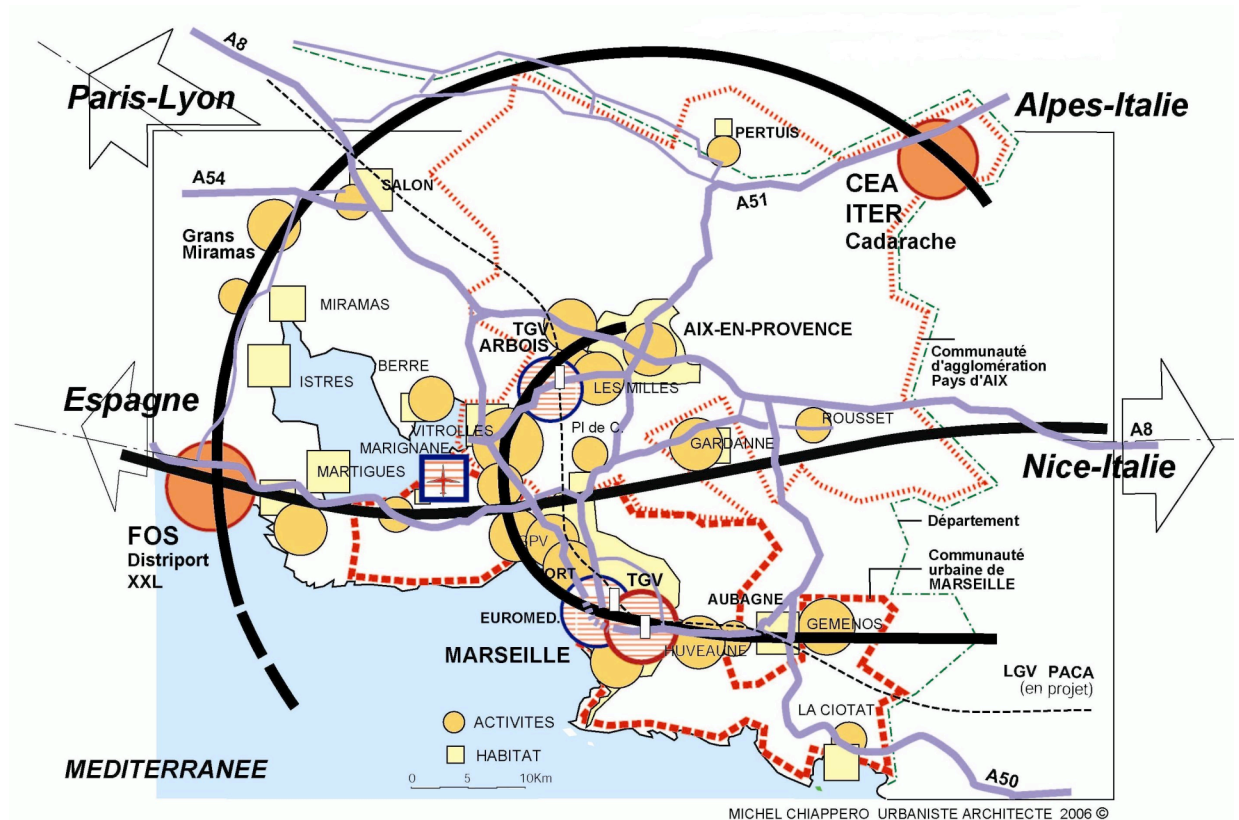
1. Marseille et les enjeux métropolitains

1.1. Les grandes étapes de la croissance urbaine

Fondée il y a plus de 26 siècles par les Grecs, l'existence de Marseille fut d'abord liée à son port. Son importance lui a permis d'inscrire ses activités dans des échelles territoriales très diverses. À la fin du 19^e siècle et au début du 20^e siècle, l'affirmation de cette fonction de transit autour du port a permis de développer de nouvelles activités de production liées en grande partie à l'empire colonial français. Ce « système marseillais » (DONZEL 1998; MOREL 1999) était la clé du rayonnement marseillais sur l'espace euro-méditerranéen. Néanmoins le mouvement de décolonisation, couplé au processus de globalisation de l'économie, a ébranlé cette situation et, aujourd'hui encore, Marseille peine à trouver sa place dans cette nouvelle dynamique économique qui fait des métropoles le cœur de cette globalisation.

Aujourd'hui, la région urbaine marseillaise (Fig. 17) illustre bien cette forme urbaine métropolitaine marquée par la polarisation d'espaces de plus en plus étalée et polycentrique (INSEE PACA 2002). La métropole est marquée par son site naturel : ainsi les collines qui entourent Marseille l'ont longtemps isolée de sa périphérie, tout comme les autres éléments du relief renforcent le caractère polycentrique de la métropole. Ainsi depuis 30 ans, la croissance urbaine s'est développée autour des centres urbains existants. Leur jonction le long des couloirs topographiques et des grandes voies routières et autoroutières, favorisée par la périurbanisation, a dessiné un paysage urbain inséré dans de vastes espaces naturels. D'Avignon, au Nord-Ouest, à Toulon, à l'Est, ce phénomène de périurbanisation a donc dessiné un espace urbain éclaté, sous l'effet conjugué du desserrement de la ville-centre, de l'accessibilité de communes plus éloignées et d'une offre foncière disponible.

Figure 17 : Une métropole polycentrique



Source : M. CHIAPPERO, 2006

Une reconversion inachevée : le déclin marseillais

Jusqu'au milieu des années 1960, le déclin de Marseille paraissait tout à fait improbable, tant la ville symbolisait le dynamisme et la croissance des « trente glorieuses ». Marseille est alors le principal foyer économique de la façade méditerranéenne française. Elle est le siège d'un grand port qui a nourri des fonctions industrielles et commerciales anciennes et diversifiées (BONILLO, BORRUEY et al. 1991; BORRUEY and FABRE 1992). Ainsi, Marseille a connu une croissance démographique sans précédent dans son histoire. Entre 1954 et 1975, elle a gagné 250 000 habitants, sa population passant de 660 000 habitants à 905 000 habitants, et créé 70 000 emplois.

Cet essor est alors fortement stimulé par les politiques nationales d'aménagement du territoire qui visent à faire de Marseille une des « *métropoles d'équilibre* » françaises. Le centre de gravité de la métropole se déplace alors vers l'Ouest, avec le déménagement des activités portuaires et l'implantation d'un nouveau complexe industrialo-portuaire à Fos-sur-Mer et l'établissement d'une ville nouvelle sur les rives de l'étang de Berre.

Malheureusement, le premier choc pétrolier et la crise économique qui s'en suit marquent l'échec du modèle métropolitain édicté pendant les trente glorieuses. Ainsi, la commune de Marseille perd 60 000 emplois entre 1975 et 1990. C'est là le résultat de la poursuite du processus de désindustrialisation qui caractérise la ville depuis les années 1960, en liaison avec la ruine des industries héritées de la colonisation et la restructuration d'industries plus récentes touchées par la mondialisation (FELLMAN and MOREL 1999). La conséquence de ce déclin a été une importante paupérisation, le centre-ville et les quartiers Nord connaissant une évolution plus défavorable encore, renforçant ainsi le dualisme Nord-Sud que connaît la ville (RONCAYOLO 1996).

Ce déclin économique est aussi démographique : entre 1975 et 1990, la population marseillaise est passée de 905 000 à 800 000 habitants, soit une perte de 105 000 résidents. Cette évolution est d'autant plus remarquable qu'elle est nettement supérieure à celles observées dans les autres grandes villes françaises. Traditionnellement ville d'immigration, Marseille est devenue une ville d'émigration massive avec un déficit migratoire de plusieurs milliers d'habitants qui viennent nourrir le développement de la périphérie marseillaise qui gagne près de 400 000 habitants durant cette même période.

Le développement de la périphérie et la différenciation des territoires

En effet, si Marseille connaît un certain déclin, ce n'est pas le cas de sa périphérie qui, déconnectée de l'hémorragie marseillaise rencontre un développement florissant. À l'image de la ville nord-américaine, des noyaux de densification se sont développés ; ces

centres qui parfois surpassent le centre-ville, ce sont les *edge cities* (GARREAU 1991). Dans cette dynamique de développement de l'arrière-pays marseillais, il convient de noter le rôle de l'État central qui a favorisé cette tendance avec : la création de la ville nouvelle sur les rives de l'Étang de Berre en 1972, la zone industrialo-portuaire de Fos, l'installation du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) à Cadarache en 1959, de Thomson à Rousset ou encore du Centre d'études techniques de l'Équipement (CETE) dans la zone des Milles d'Aix-en-Provence en 1969. Ces grands équipements servent de support au développement de la périphérie. Le cas de la zone des Milles est exemplaire, car celui-ci symbolise tout le dynamisme du Pays d'Aix qui crée chaque année un peu plus d'un millier d'emplois et attire ainsi de nouveaux habitants. Généralement, les différents acteurs reconnaissent ce processus : « *le pays d'Aix, c'est la poule aux œufs d'or (...) un miroir positif du modèle marseillais. Pendant des années, on a accueilli le déclin de Marseille, il suffisait de créer une zone d'activité pour qu'elle se remplisse* »¹⁹. À défaut d'avoir créé une véritable métropole d'équilibre, l'État aura favorisé le développement d'un espace multipolaire, marqué par des logiques de ségrégations importantes.

L'aire métropolitaine marseillaise présente donc une illustration exemplaire de ces concepts de métropolisation et de globalisation. La dynamique de développement qu'a connue cet espace est le résultat de ces phénomènes qui ont façonné la région selon leur propre logique, marquée par la domination du marché. Le département des Bouches-du-Rhône présente, en effet, une situation inédite ; sa ville-centre a connu un déclin relatif et certains de ces quartiers constituent encore aujourd'hui des zones d'exclusion de premier ordre, tandis que l'aire urbaine qui l'entoure a vu s'affirmer de nouveaux pôles de centralité. De ce fait, certains comme B. MOREL (1999) ont pu affirmer que cet espace était bien l'illustration d'une « *métropolisation sans métropole* ». L'échec du modèle métropolitain édicté dans les années 60 a fait place à une multipolarisation métropolitaine où la ville-centre marquée par les difficultés de sa

¹⁹ Entretien avec un fonctionnaire de la CPA, le 22 février 2006.

reconversion industrialo-portuaire n'a pas encore trouvé une nouvelle stratégie métropolitaine de développement.

1.2. Les grands enjeux métropolitains et leurs identifications par les acteurs

Les risques de fragmentation : entre inégalités et hyper-attractivité

La dynamique de différenciation des territoires avec la *gentrification* du centre-ville marseillais et le dynamisme des pôles d'Aubagne ou d'Aix-en-Provence fait apparaître de fortes disparités au sein de cette métropole dont la reconversion n'est pas achevée. Ces disparités se manifestent par :

- des différences de revenus, avec un ménage sur cinq en dessous du seuil de pauvreté ;
- l'hétérogénéité du niveau de formation, et notamment l'insuffisance du niveau de qualification ;
- un marché de l'habitat contraignant pour les ménages à faible revenu (en particulier pour les plus jeunes), et marqué par l'insuffisance du parc locatif
- le problème du sous-emploi avec 153 000 chômeurs en 2004 pour la région urbaine d'Aix-Marseille. Ces 20% de chômeurs déclarés ne se répartissent pas de manière homogène dans l'aire métropolitaine. En effet, les zones d'emploi de Marseille-Aubagne et de l'étang de Berre sont particulièrement touchées. Ce niveau de chômage se situe au-dessus de l'ensemble de la région PACA ou des autres aires urbaines de taille comparable, en particulier de celui de Lyon qui ne comptait que 11,4% de chômeurs dans sa population pour la même période.

Le redéploiement urbain et économique de ces dernières décennies ne s'est pas effectué sans conséquence. Répondant aux logiques de la métropolisation et de globalisation, c'est-à-dire aux logiques du marché, ce territoire a vu se renforcer les mécanismes de ségrégation socio-spatiale. Le tissu économique, en pleine expansion, s'est diversifié, modernisé et ouvert sur des activités de pointe : informatique, high-tech, ingénierie,

etc. Certains territoires à l'image du Pays d'Aix apparaissent comme une sorte de « miracle économique » dans une région qui peine à assurer sa reconversion industrielle.

Le développement urbain aixois est porteur de nombreuses inégalités. En effet, alors que de nombreux territoires cherchent à attirer, le pays d'Aix a connu depuis les années 1970 une croissance exceptionnelle (AUPA 2002). Cette forte attractivité s'explique notamment par la qualité de vie associée à l'image de ce territoire haut de gamme, cette *Silicon valley* provençale. Toutefois, ce phénomène d'attractivité et ses mécanismes de concurrence génèrent une forte sélection qui perturbe le fonctionnement du territoire.

Le principal effet pervers de cette attractivité concerne le marché du logement. Le territoire aixois se caractérise par sa forte mobilité résidentielle : ainsi, les effets de concurrence entre les nouveaux arrivants - principalement des cadres aux revenus importants - et la population résidente entraînent des niveaux de loyers et des coûts d'accession à la propriété supérieurs à la moyenne nationale. L'offre de logement ne s'ajustant pas toujours à la demande, plus que l'emploi, c'est donc la capacité à se loger qui constitue la clé d'entrée ou de sortie au territoire (AUPA 2001).

De même, cette hyper-attractivité produit des effets importants sur les infrastructures de transports. Aujourd'hui, les principaux axes routiers sont saturés, que ce soit dans le centre-ville d'Aix ou plus encore entre le centre et la zone d'activité des Milles. Cette situation est d'autant plus problématique qu'en l'absence de modes lourds ou encore de sites propres pour assurer l'efficacité et la constance du service, les transports collectifs ne sont pas capables d'offrir une alternative crédible à la voiture.

Et enfin, nous pouvons noter la forte dégradation de l'environnement que ce soit en termes de pollution de l'air, d'étalement urbain ou de consommation d'espaces naturels et agricoles. Ces différentes atteintes sont liées au mode d'urbanisation. En effet, celle-ci est considérée comme étant trop anarchique (mitage du paysage lié aux zones NB) et trop extensive (consommatrice d'espaces naturels) et peut expliquer un taux de

motorisation (1,36 véhicules par ménage) parmi les plus élevés de France et en tout cas plus élevé que la moyenne de l'aire métropolitaine (1,14).

Finalement, « *Sous les effets d'une attractivité exacerbée par ses multiples atouts, le territoire fonctionne aujourd'hui comme une cocotte minute dont la soupape présenterait des sifflements alarmants* » (AUPA 2002: 16). Dans l'aire métropolitaine marseillaise, le pays d'Aix joue donc le rôle du territoire « haut de gamme » avec un revenu moyen par ménage de 23% supérieur à la moyenne du département et des niveaux de loyers parmi les plus élevés de province. Cependant, à l'intérieur même du territoire, les risques de fragmentation apparaissent forts et menacent la cohésion sociale du territoire. À l'échelle du département, la CPA est le territoire communautaire où l'on observe le plus fort différentiel entre le revenu moyen des ménages imposés et celui des ménages non-imposés (AUPA 2002: 19).

Pour répondre à cette fracture sociale, le modèle de développement semble en partie décalé car il s'appuie sur la création d'emplois qualifiés. Les paradoxes de la performance économique de cette *Silicon valley* provençale se cristallisent sur un taux de chômage anormalement élevé au regard de la vitalité économique. Ce qui apparaît comme un eldorado pour certains demeure un mythe pour ceux (et ils sont nombreux) qui restent durablement en marge du marché de l'emploi.

La question de l'hyper-attractivité peut sécréter des effets repoussoirs en termes de développement économique. La qualité du cadre de vie, pilier emblématique de l'attractivité du territoire, est aujourd'hui remise en cause. Les entreprises peuvent être amenées à reconsidérer leurs stratégies d'implantation et se détourner de ce territoire parce qu'il est devenu trop chère et trop sélectif et qu'il n'est plus en mesure de loger ses salariés. Ankylosée par ses embouteillages, l'aire métropolitaine marseillaise risque d'offrir l'image peu attrayante d'un espace au bord de l'asphyxie.

Face à cette surchauffe de développement, la population a aujourd'hui le sentiment que « l'ascenseur social » est en panne, qu'elle est dépossédée de son territoire, notamment

depuis le boom immobilier qui a suivi l'arrivée du TGV en 2001. Finalement, alors que le modèle de développement de l'aire métropolitaine repose en partie sur cette forte attractivité, les effets pervers de cette hyper-attractivité remettent en cause les bases mêmes de ce modèle.

Des difficultés de transport

Avec la périurbanisation, l'habitat se disperse, ce qui suppose et implique à la fois de nombreux échanges, surtout avec les centres urbains mais aussi entre les communes de la périphérie. Par conséquent, chaque jour, les habitants de l'aire métropolitaine marseillaise consacrent plus d'une heure et quart aux déplacements. L'enquête déplacements réalisée par l'INSEE en 1996-1997, nous apprend que se sont ainsi près de 5 580 000 déplacements quotidiens qui sont effectués par un million et demi de personnes âgées de cinq ans ou plus, soit une moyenne de 3,6 par jour. S'ils se déplacent souvent à pied, leur mode de transport de prédilection reste la voiture particulièrement pour les actifs.

Ce phénomène de périurbanisation et d'étalement urbain a donc amplement favorisé l'usage de la voiture grâce à la densité du réseau routier et autoroutier, élargissant l'espace des déplacements quotidiens. Parmi les différents modes de déplacement utilisés, la voiture prédomine donc avec 58% des déplacements. Les trois quarts des ménages ont une voiture, et près de 28% en possèdent même deux ou plus (contre 23% en 1990).

La dynamique de croissance de ces pôles périphériques témoigne d'une évolution urbaine reposant sur le « tout automobile », et qui, associé au phénomène de périurbanisation, organise une autre ville sur un territoire d'une autre échelle. La croissance générale du trafic routier, en l'absence d'offre alternative n'est que la traduction de cette recomposition d'une « *ville pédestre* » (WIEL 1999) en une ville du temps automobile. La limitation de la hausse des trafics automobiles suppose un nécessaire rééquilibrage entre modes de déplacements qui reposera sur le renforcement

significatif de la part des transports en commun. La poursuite de la dispersion de l'habitat dans l'aire métropolitaine et la concentration d'activités sur certains sites augmentent les distances de déplacements et continuent de produire du trafic routier et les nuisances qui lui sont liées. Or le niveau de trafic reflète un type d'organisation de l'espace, bien plus qu'il ne traduit un niveau de satisfaction de besoins individuels.

Faute de volonté politique et d'investissements suffisants, un véritable réseau express métropolitain desservant les principales villes de la métropole fait toujours défaut, car dans l'état actuel les transports en commun ne proposent toujours pas d'alternative véritable à la circulation automobile. Ces conditions de déplacements constituent un handicap pour la métropole, de ce fait, les améliorer est bien un enjeu essentiel pour elle, aussi bien en termes d'image, qu'en termes économique, social et environnemental : « *Les transports, c'est le plus gros dysfonctionnement métropolitain. Même les élus en ont conscience car ils le vivent aussi, par exemple avec le problème du lien avec la gare TGV et l'aéroport.* »²⁰.

1.3. Les premières étapes de la coopération et des politiques métropolitaines

Historiquement la planification a souvent joué un rôle fondamental dans la matérialisation de l'idée métropolitaine, par la mise en œuvre de procédures qui permettent de prendre en compte l'agglomération dans son ensemble et l'établissement d'institutions de niveau métropolitain. Ces premières expériences de planification métropolitaine ont été initiées le plus souvent par les gouvernements nationaux, en s'appuyant sur la mise en œuvre des dispositifs législatifs et sur des actions publiques d'envergure engagées au niveau local.

²⁰ Entretien avec un fonctionnaire de l'État, le 23 janvier 2006.

L'État, initiateur des démarches de coordinations métropolitaines avec le schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise

L'État a joué un rôle fondamental dans les grandes opérations d'aménagement lancées dans les années soixante (ALVERGNE and TAUTELLE 2002). Celles-ci ont fortement marqué l'espace urbain, servant de fondations aux actions de développement entreprises par la suite.

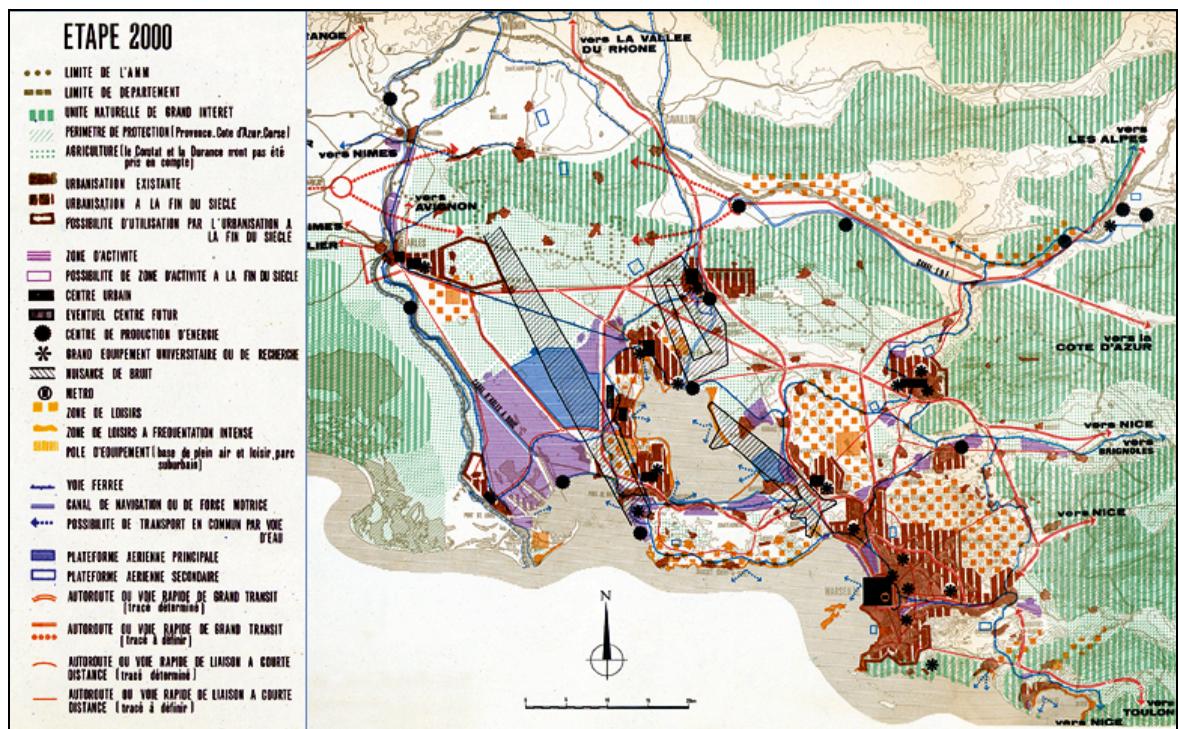
L'action la plus significative reste sans doute le schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise qui représente l'acte fondateur du concept d'aire métropolitaine marseillaise. En effet, alors que se dessine la politique d'aménagement du territoire visant à promouvoir sur l'ensemble du territoire français une dizaine de « métropoles d'équilibre », l'organisation pour les études d'aménagement de l'aire métropolitaine (OREAM) reçoit la tâche d'élaborer un schéma d'aménagement pour 59 des 119 communes du département. Seules sont exclues les zones les plus rurales des Bouches-du-Rhône : la Camargue, la vallée des Baux, ainsi qu'une fraction Nord et Est du département.

Ce grand projet de la cinquième République naissante pour l'aire métropolitaine marseillaise prolonge les perspectives tracées par les expériences antérieures de planification menées par E. BAUDOUIN ou G. MEYER-HEINE (DONZEL 2001). Ce schéma est approuvé nationalement en 1969.

Il avait pour objectifs de développer les fonctions supérieures dans le centre de Marseille pour conforter la place de la ville-centre dans la métropole. Le modèle de centralité « *polynucléaire* » (Fig. 18) qu'introduisait l'OREAM, très structurant de la pensée urbanistique de l'époque, ne consistait qu'en un principe de desserrement de la centralité sans rien altérer des hiérarchies d'un système restant largement centré sur Marseille. Celle-ci devait s'affirmer comme le « *centre directionnel* », le « *cœur d'une métropole englobant toute l'aire métropolitaine marseillaise* ».

Plus généralement, ce schéma s'inscrit dans une continuité historique, en présentant l'axe littoral comme le pivot du développement de la métropole. Le déplacement des fonctions portuaires marseillaises vers le golfe de Fos est réaffirmé. Il s'agit donc de développer le secteur industriel à l'Ouest, et de poursuivre l'urbanisation des littoraux Ouest et Est de l'étang de Berre.

Figure 18 : Le schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise (1969)



Source : OREAM

Le schéma de l'OREAM voulait préserver l'espace et promouvoir une « *urbanisation discontinue* ». Il voulait réaliser un équilibre entre la ville et la nature, en alternant des formes urbaines denses et structurées avec des espaces naturels préservés et mis en valeur.

Dans ce grand réseau de territoires, le développement des infrastructures de transport (routes, autoroutes et aussi transports publics) est présenté comme étant essentiel. Le

transport en commun devait ainsi s'affirmer comme le lien métropolitain par excellence, rempart à la ségrégation spatiale et garant des fonctions centrales de Marseille.

À défaut d'une véritable valeur prescriptive, les dispositions du schéma resteront pratiquement sans suite. Malgré une faible croissance démographique, l'expansion spatiale de la métropole en termes de consommation d'espace a bien eu lieu, mais pas dans les perspectives tracées par l'OREAM. Le réseau de transport métropolitain est resté lettre morte. Sur fond de périurbanisation et d'étalement urbain, le développement de l'automobile entraîne le développement de pôles périphériques, au détriment de la ville-centre. En effet, le schéma prévoyait le développement de Marseille et du pourtour de l'étang de Berre, cependant il n'avait pas prévu une telle croissance pour l'Est de la métropole (le pays d'Aix-en-Provence et celui d'Aubagne), et encore moins cette forme urbaine que certains désignent comme étant la ville émergente (DUBOIS-TAINE and CHALAS 1997).

L'échec de ces démarches métropolitaines avec le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Marseille

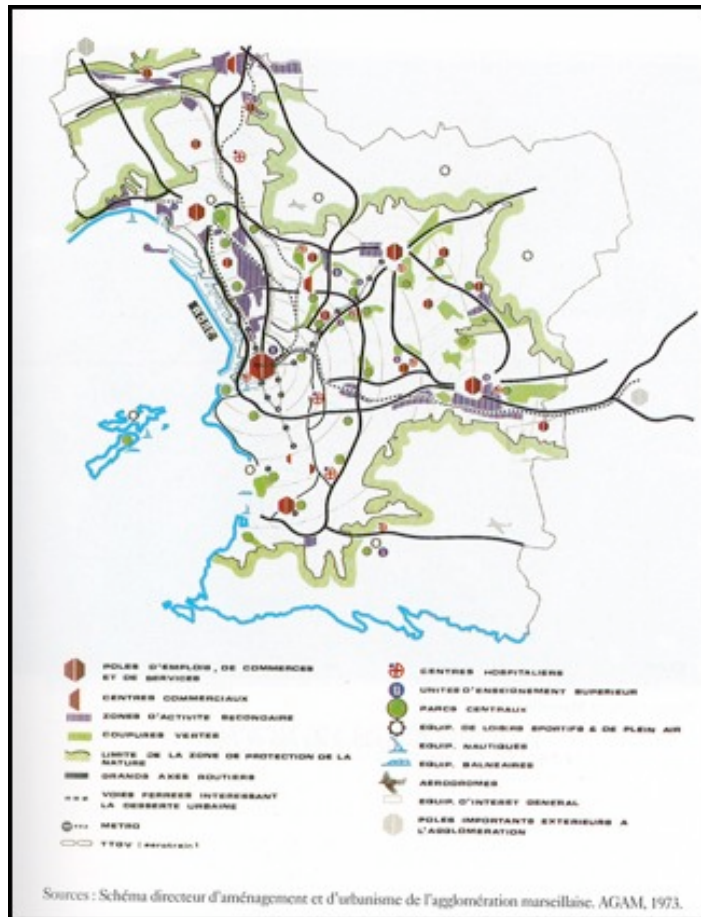
Dès les années 1970, l'enthousiasme et l'optimisme qui caractérisaient le projet métropolitain porté par l'OREAM n'est plus de mise. Le choc pétrolier et la crise économique précipitent la fin du système marseillais, emportant même au passage les espoirs suscités par la Zone industrialo-portuaire (ZIP) du golfe de Fos. On parle alors du « *séisme de Fos* ». Durant cette période, la prise de conscience du déclin marseillais s'engage, notamment avec l'exode vers la périphérie des industries et des classes moyennes. En effet, les retombées de la zone de Fos se font attendre, notamment pour le centre de Marseille qui devait devenir un « *centre directionnel* » pour la métropole.

Marseille prend alors conscience que la mondialisation et la métropolisation pourraient s'exercer à son détriment. Face à cette situation, les élus marseillais décident d'adopter un positionnement beaucoup plus défensif par rapport à l'hinterland marseillais. Ainsi, le

périmètre retenu pour le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) ne prend en compte que cinq communes (Marseille, Allauch, Plan-de-Cuques, les Pennes-Mirabeau et Septèmes-les-Vallons). Le SDAU présente donc des orientations urbanistiques (Fig. 19) quelque peu différentes de celles énoncées par l'OREAM en 1969. Tant en matière d'habitat, d'activités ou de transports, il s'agit de lutter contre la concurrence de la périphérie. Pour préserver l'attractivité de la commune, la municipalité entend alors d'une part développer de nouvelles zones d'activités à l'intérieur du périmètre communal à l'image de la création du pôle technologique de Château-Gombert ; et d'autre part se lancer dans une politique de réhabilitation du parc de logements existants aussi bien dans les arrondissements périphériques que dans le centre-ville, à l'image de ce qui se fera dans le quartier de Belsunce.

Ces nouveaux choix en matière de planification traduisent bien une évolution du positionnement marseillais qui perçoit dès lors la métropolisation et ses logiques concurrentielles comme un danger. Pour enrayer les tendances centrifuges à l'œuvre dans l'aire métropolitaine, Marseille adopte une attitude défensive incompatible avec toute démarche visant à affirmer un pouvoir ou un projet d'agglomération.

Figure 19 : Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (1973)



Source : AGAM

Une opposition historique à l'intercommunalité

Dans l'aire métropolitaine marseillaise, les enjeux d'aménagement, de développement, d'environnement, d'habitat, ou encore de transports renvoient toujours à un territoire évolutif qui tourne autour de compositions nouvelles à construire autour de Marseille, d'Aix, d'Aubagne, de l'étang de Berre,... incompatibles avec toute approche communale du problème. Cependant, à l'échelle de l'espace métropolitain provençal, la mise en place de l'intercommunalité s'est avérée tardive. Alors que dans ce domaine, l'Ouest et

le Nord de la France ont été des précurseurs et bénéficient d'une pratique intercommunale beaucoup plus forte.

Plus qu'ailleurs sans doute, dans la RUMA, les règles de l'intercommunalité se sont heurtées aux conceptions faisant de l'échelon communal le modèle de référence. Il existe en effet en Provence une longue tradition d'autonomie des communes ; ainsi l'échec de la communauté urbaine de 1966 autour de Marseille est souvent mis en exergue pour citer la région comme une éternelle « mauvaise élève » de l'intercommunalité. Cette déconvenue peut s'expliquer par la stratégie social-centriste du maire G. DEFERRE qui excluait par extension toute possibilité de coopération avec les communes voisines dont beaucoup étaient, voire sont encore dirigées par le Parti communiste (PC) comme Aubagne, Gardanne, Martigues ou La Ciotat²¹ pour les plus importantes. Mais au-delà du jeu d'alliances politiques sur lequel il repose, le leadership defferriste est avant tout tourné vers Marseille (MOREL 1999). Le refus de toute collaboration avec les communes alentours traduit une stratégie politique, autant qu'une vision du territoire métropolitain marquée par l'hégémonie marseillaise.

Parallèlement, il est difficile de ne pas faire le constat suivant : la France compte une moyenne de 360 communes par département alors que les Bouches-du-Rhône en comptent 119. La commune de Marseille est vaste comme le département du Val-de-Marne qui compte 47 communes et celle d'Aix-en-Provence comme celui des Hauts-de-Seine qui en compte 36. Le département du Nord regroupe aujourd'hui près de 600 communes de moins de 1000 habitants, il en existe seulement 12 dans les Bouches-du-Rhône et la première de ces communes est à 30 km de Marseille.

Les spécificités du contexte marseillais ont donc plutôt contribué au développement de formes associatives d'intercommunalité telles que les SIVU, SIVOM, syndicats mixtes, PIDAF et autres, sans compter à côté des zonages de gestion, les zonages de projet. Ces organismes ont, dans une large part, suppléé à l'absence d'une autorité d'agglomération ;

²¹ Cette commune n'est plus communiste depuis les élections municipales de 2001.

on en dénombrait 120 en 1998, soit le double de la moyenne nationale. Ces coopérations techniques (réseaux techniques, eau, ordures ménagères) sont donc anciennes et largement utilisées ici comme ailleurs en France. L'importance des sites naturels, débordant très largement les frontières municipales, fait de la protection de l'environnement le principal motif pour la mise en place de ces coopérations : protection du littoral, entretien des massifs forestiers, aménagements de lits de rivière,... Dans un tout autre registre, l'extension de l'activité portuaire, l'importance des infrastructures sur lesquelles elle s'appuie ont suscité la création de syndicats mixte, souvent contrôlés par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Marseille (DONZEL 1998). Cette multiplicité de zonages et de périmètres impliquant les communes ainsi que d'autres acteurs comme le département ou encore la CCI produisent des enchevêtrements territoriaux peu lisibles et particulièrement opaques pour les citoyens. Mais quelles que soient les vertus fonctionnelles qu'on a pu leur prêter, elles n'auront suscité que des formes très limitées de solidarités territoriales.

Par ailleurs, il fut créé de manière autoritaire une structure de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il s'agit du Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) de l'Ouest de l'étang de Berre, créé le 12 juin 1984 par le gouvernement dans le cadre de la politique des villes nouvelles, afin de réaliser les équipements des villes voisines de la zone de Fos.

Cette situation marquée par l'absence d'une autorité d'agglomération renforce de fait le rôle et le poids du Conseil général qui va pouvoir se saisir pleinement de compétences stratégiques pour la métropole, en premier lieu desquelles le transport. Dans ce jeu d'influence, le département fait bien souvent l'obstacle à l'affirmation de Marseille comme capitale régionale. On retrouve donc ici comme ailleurs, l'opposition, de nature historique entre la ville-centre et le reste du département (LE GALES 1995).

2. Montréal et les enjeux métropolitains

2.1. Les grandes étapes de la croissance urbaine

Montréal entretient un rapport particulier avec le Saint-Laurent. Les rapides de Lachine sont en effet à l'origine de la naissance du port qui a permis la croissance de la ville. Aujourd'hui encore, elle est marquée par le fleuve qui est à l'origine de cette configuration spatiale très originale qui fait de Montréal, une ville, mais aussi une île et même un archipel.

Sous le régime britannique, et après l'indépendance des États-Unis, Montréal assumait le rôle de capitale de l'empire britannique en Amérique du Nord en assurant la fonction de plaque tournante dans les échanges de marchandises entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Toutefois cette place de « métropole canadienne » a été en partie remise en cause à partir des années 1950. Le prolongement de la voie navigable du fleuve Saint-Laurent jusqu'aux Grands Lacs a eu des conséquences néfastes sur l'activité du Port. Plus généralement à l'échelle du continent nous pouvons observer un déplacement des activités vers le centre, puis l'Ouest. Ainsi Montréal a perdu des sièges sociaux au profit de Toronto qui est devenu la nouvelle « métropole canadienne ».

Une expansion urbaine dessinée par les conditions de mobilité

Montréal se situe à mi-chemin entre le modèle de la ville européenne et celui de la ville nord-américaine. En effet, « *La cohérence spatiale observée dans les villes et métropoles canadiennes provient en fait des choix de l'aménagement qui ont favorisé, au cours de la période industrielle, un développement spatial structuré grâce aux transports en commun.* » (GHORRA-GOBIN 2003: 166-167).

Le transport en commun a joué un rôle important dans la croissance urbaine montréalaise et le développement de banlieues (MARSAN 1994). À partir des années

1860, le tramway à cheval, remplacé par le tramway électrique dès 1892 déclenche une importante expansion territoriale sur l'île de Montréal. Celle-ci est elle-même alimentée par l'exceptionnelle croissance économique et démographique que connaît Montréal en devenant une ville industrielle. Alors que la population de Montréal passe d'environ 100 000 à 600 000 habitants entre 1860 et 1910, les déplacements en tramway passent de 1 à 107 millions de passagers durant la même période (le nombre de déplacements par année et par habitant passe ainsi de 10 à 179) (FISCHLER 2002).

La croissance périphérique prendra une tout autre dimension avec l'arrivée des trains et des tramways de banlieue à partir des années 1890 (FISCHLER 2002). Ainsi, ces nouvelles conditions de mobilité produisent un étalement de l'urbanisation associée à une spéculation foncière acharnée sur l'île de Montréal et mènent à la naissance de nouvelles municipalités et l'apparition d'une banlieue pavillonnaire.

Entre les deux guerres, l'automobile va lentement mais définitivement devenir le mode de transport dominant, et la périurbanisation d'après-guerre sera essentiellement portée par ce mode de transport. À partir de 1900, date à laquelle le Pont Victoria est ouvert à la circulation, le réseau routier qui relie Montréal à son archipel va s'étendre rapidement, avec la construction de douze nouveaux ponts entre 1900 et 1948. Le nombre d'automobiles augmente rapidement. Alors qu'elles ne sont que quelques centaines au début du siècle, on en recense plus de 60 000 au début des années 30 et près de 150 000 au début des années 1950. Le passage d'une urbanisation appuyée sur des modes de transport collectif à une urbanisation appuyée sur un mode de transport individuel produira ici comme ailleurs une forme urbaine beaucoup moins dense.

Le nouveau modèle de l'organisation métropolitaine

Les années soixante marquent une nouvelle étape dans l'essor de la métropole qui se manifeste par une forte expansion des banlieues d'abord dans la périphérie immédiate de Montréal, puis dès les années 70 dans les couronnes nord et sud. Cette époque correspond en effet au point de départ d'un grand cycle de prospérité économique pour

les pays industrialisés. Ces trente glorieuses profitent à Montréal et la croissance économique soutient alors un rapide essor de la population de la région métropolitaine, qui augmente de 70% en 20 ans. L'essentiel de cette croissance s'effectue dans les banlieues de l'île de Montréal et même de plus en plus fréquemment au-delà du Saint-Laurent dans les couronnes nord et sud : la région métropolitaine de recensement couvre ainsi 2 814 km² en 1971 pour près de 2,5 millions d'habitants. Aujourd'hui celle-ci couvre plus de 3 500 km² pour près de 3,4 millions d'habitants.

La croissance économique engendre une hausse sans précédent du niveau de vie qui profite à l'équipement des familles notamment en matière d'automobiles. La proportion de ménages en possédant une passe de 28% à 68% entre 1950 et 1970, dès lors une grande partie de la population a désormais une solution de rechange au transport en commun. Il se met en place un vaste chantier de construction d'autoroutes et de ponts (on en construit 11 entre 1958 et 1967) : l'autoroute des Laurentides est ouverte en 1958, l'autoroute métropolitaine est achevée en 1960. Ces constructions permettent à la population de se disperser de manière extensive sur le territoire métropolitain. En d'autres mots, la motorisation des ménages et la construction d'autoroutes permettent à de nombreux Montréalais de s'installer en banlieue et d'y réaliser le « rêve américain ».

En matière d'organisation économique, il convient de noter l'impact de la logique métropolitaine :

« La redistribution spatiale de l'emploi à Montréal depuis deux décennies suscite l'apparition d'un modèle polycentrique : hors du centre-ville, on distingue 16 pôles d'emplois définis comme des concentrations de 5.000 emplois et plus, qui ont crû de plus de plus de 25% entre 1981 et 1996. Trois pôles suburbains émergent particulièrement à l'ouest Ville Saint-Laurent, Dorval, Pointe-Claire (158.000 emplois) ; Carrefour Laval (37.000 emplois) au nord et Longueuil-Boucherville (26.000 emplois) au sud-est, tant par leur masse que par leur vitesse de croissance (respectivement 36%, 116% et 89% en 15 ans). Toutefois, on

ne peut guère parler d'edge cities²², sinon qu'à titre d'esquisses » (MANZAGOL 2001: 22).

En somme depuis la seconde guerre mondiale, Montréal a poursuivi l'adoption d'une nouvelle forme d'organisation spatiale, celle de la métropole. Sous l'effet d'une croissance importante, les fonctions urbaines ont opéré un redéploiement et un étalement spatial pour s'inscrire sur un territoire beaucoup plus large redessiné par l'automobile.

2.2. Les grands enjeux et l'identification de ces enjeux par les acteurs

Une faible compétitivité dans le contexte nord-américain

Avec une population de 3,43 millions d'habitants, Montréal se situe au 11^e rang des agglomérations métropolitaines du Canada et des États-Unis, c'est la deuxième métropole canadienne après Toronto et avant Vancouver. Elle constitue le centre économique du Québec, en 2003, elle comptait 1,8 millions d'emplois, soit près de 49% du total du Québec alors qu'elle ne représente que 47% de la population de la province (CMM 2005).

Plusieurs études de l'OCDE (2003) et la CMM (2003; 2005) ont pointé les faiblesses de l'économie montréalaise :

« des progrès restent encore nécessaires pour faire reculer le chômage (8,4% en 2002 contre 7,4% à Toronto) et la pauvreté, qui atteignent tous deux des taux supérieurs à la moyenne canadienne (7,7% pour le taux chômage). Par ailleurs, les performances économiques de Montréal restent insuffisantes par rapport à celles d'autres grandes régions métropolitaines internationales. Comparée à une

²² Pour le Canada, nous pouvons plus difficilement parler d'edge cities pour deux grandes raisons : d'une part l'absence de fuite vers les banlieues engendrée par les problèmes raciaux et l'insécurité ; et d'autre part des politiques publiques plus volontaristes, notamment en matière de transports en communs et de logement.

sélection de 65 régions métropolitaines de l'OCDE de plus de deux millions d'habitants, la région métropolitaine de Montréal n'occupe en effet que la 44^e place en fonction du PIB réel par habitant en 2001. » (OCDE 2003: 13).

Somme toute, la situation de Montréal apparaît contrastée, à l'échelle québécoise et canadienne elle semble une métropole d'importance, mais à l'échelle nord-américaine il s'avère qu'elle n'ait pas encore tout à fait achevé son passage dans l'économie post-fordiste de la globalisation.

Les transports au cœur des enjeux métropolitains :

Entre la congestion des routes et des ponts...

Les enquêtes origine-destination menées en 1982, 1987, 1993 et 1998 permettent de dresser le portrait de la mobilité montréalaise. Celle-ci a suivi les grandes tendances de l'urbanisation qui a effectué sa transition urbaine ou « *le passage de la ville pédestre à la ville motorisée* » (WIEL 1999). En effet, l'étalement urbain touche aujourd'hui l'emploi autant que l'habitat. C'est pourquoi l'enquête de 1998 a permis de constater une hausse de 21% des déplacements quotidiens motorisés dans la région métropolitaine de 1987 à 1998.

Si l'île de Montréal attire et produit toujours au moins la moitié des déplacements quotidiens, selon les enquêtes de 1987 et de 1998, la partie centrale de l'île de Montréal a perdu 34 000 destinations d'emploi durant cette période, alors que les couronnes en ont gagné exactement le même nombre (exprimé en pourcentage, la perte est de 6% au centre, alors que le gain est de 41% dans les couronnes). De ce fait, les échanges qui connaissent la plus forte croissance sont ceux qui s'effectuent de banlieue à banlieue, en dehors donc de l'île de Montréal (+45%). De même, entre 1981 et 1996, les zones hors pôle d'emploi ont accueilli la moitié des 235 300 emplois qui se sont ajoutés durant cette période dans la région métropolitaine (COFFEY, MANZAGOL et al. 2000). La dispersion de l'emploi dans des espaces urbains pratiquement impossibles à desservir par transport collectif, mais aisément accessibles par automobile, doit être reconnue

comme l'un des facteurs principaux de congestion des axes routiers, mais aussi du déclin relatif des transports collectifs.

Cette thématique de la congestion des axes routiers est un phénomène préoccupant pour Montréal et occupe une place centrale dans le débat public. En mai 2004, une étude socio-économique²³ rendue publique par le Ministère des Transports du Québec (MTQ) évaluait les coûts de la congestion routière à près de 800 millions de dollars par année pour l'ensemble de la région métropolitaine. De même, le MTQ note que dans 20 ans :

« si les tendances se maintiennent, il faudra en moyenne près d'une demi-heure de plus, en période de pointe du matin, pour se rendre de la rive-Sud ou de Laval à l'île de Montréal en automobile. La congestion ralentira de 13km/heure la vitesse moyenne de la circulation sur tout le territoire et allongera le temps moyen de déplacements de 23 minutes » (MTQ 1995: 1).

Par conséquent, face à la congestion des ponts et des routes, à l'automne 2001, le gouvernement a créé une commission d'enquête visant à étudier les différentes alternatives pour améliorer la mobilité entre Montréal et sa rive-sud. Les débats ont été dominés par une grande question : faut-il construire un nouveau pont ou pouvons-nous trouver des solutions alternatives, notamment en matière de transports publics ?

...et le déclin des transports publics

L'évolution spatiale montréalaise caractérisée par une dispersion de la population sur un territoire sans cesse plus étalé engendre une pression sur la gestion des déplacements intra-métropolitains. Avec une expansion toujours plus considérable de la population et des emplois, il devient extrêmement difficile d'offrir un service de transports publics de qualité. Cette difficulté combinée aux nouvelles tendances démographiques et socio-économiques de la demande en transport, incite les personnes à recourir plus spontanément à l'automobile.

²³ Cité dans la Presse du 20 septembre 2004.

La fréquentation du transport collectif est étroitement liée à l'accessibilité aux modes lourds (métro et trains de banlieue). À cet égard, il faut souligner qu'entre 1961 et 1991, l'aire d'influence directe du métro a perdu 354 000 habitants, soit le tiers de sa population d'origine, pendant que le reste de la région métropolitaine voyait la sienne accroître de 1 373 000 habitants. Cette situation est en partie attribuable au vieillissement de la population et à la réduction de la taille des ménages de l'île de Montréal. Au cours des années récentes, le déplacement de population du centre vers les couronnes a certes ralenti, mais il ne s'est pas inversé. Les données de l'Institut de la statistique du Québec indiquent que depuis 1996, l'île de Montréal continue de perdre en moyenne 3 000 habitants par année quand les couronnes Nord et Sud en gagnent toujours plus de 15 000 par année.

Aujourd'hui, les données préliminaires de l'enquête O-D de 2003 indiquent une stabilisation de la part du marché du TC pour la période de pointe du matin, ce qui pourrait être mis en relation avec les nombreux efforts qui ont été effectués pour relancer le TC dans la partie centrale de l'agglomération. Cependant, il faut noter que même si la part modale des TC a beaucoup diminué depuis 30 ans, Montréal reste une des villes nord-américaines les plus favorables à l'utilisation de ce mode de transport.

2.3. Les premières étapes de la coopération et des politiques métropolitaines

Les prémices de la coopération municipale

Contrairement à la France où la commune constitue une des bases du système politique, la principale mission des municipalités québécoises est de fournir des services publics. Elles sont constitutionnellement dénuées d'autonomie, le gouvernement provincial peut donc les diviser ou plutôt les regrouper sans aucun problème.

Après la mise en place du régime municipal québécois au milieu du 19^e siècle, le paysage municipal montréalais se caractérise par une grande fragmentation. Néanmoins,

plusieurs municipalités créées ou devenues juridiquement urbaines après 1890 n'ont qu'une existence éphémère et sont rapidement annexées à la ville-centre. Ainsi de 1883 à 1918, la ville de Montréal a multiplié sa superficie par cinq, de même sa population a plus que quadruplé passant de 148 747 habitants en 1881 à 618 506 habitants en 1921 (BEAUDET 2000). La zone urbaine est donc à nouveau très largement réunifiée sous une même administration locale. Mais cela ne peut être que temporaire car l'urbanisation se développe constamment au-delà des limites de la ville-centre, aidée en cela par le développement de nouvelles conditions de mobilité qui favorisent un étalement résidentiel.

À partir des années 1910, alors que la cartographie municipale s'est stabilisée, le thème de la réorganisation institutionnelle occupe une place importante dans le débat politique (COLLIN 1998). C'est dans ce contexte, qu'en 1921, est créée la Commission métropolitaine de Montréal²⁴ (CMM)²⁵.

La CMM permet de redonner une certaine unité institutionnelle à l'agglomération urbaine. Jusqu'à la seconde guerre mondiale, son autorité s'étend sur l'ensemble ou presque de la zone urbanisée. La Commission n'obtient qu'un seul mandat, celui de contrôler l'exercice du pouvoir d'emprunt des municipalités de banlieue. Mais dans l'esprit de ses concepteurs, ce n'est que la première étape d'un projet beaucoup plus ambitieux (COLLIN 1998).

Pour ce qui concerne l'aménagement du territoire et les transports, la CMM a jeté les bases d'une planification régionale pour l'île de Montréal (PINEAULT 2000). Ce sont les premières véritables visions en matière d'aménagement développées à l'échelle métropolitaine. Trois grandes questions sont au programme : doter la région de Montréal d'un plan d'ensemble, éliminer les taudis et alléger les charges fiscales des propriétaires fonciers. Après l'abolition du service d'urbanisme de la CMM en 1939, la Ville de

²⁴ Montréal est représentée par 8 commissaires, (dont 7 conseillers et le contrôleur de la Ville qui est membre d'office) alors que les 15 autres municipalités se partagent 6 sièges.

²⁵ À ne pas confondre avec la CMM actuelle : la Communauté métropolitaine de Montréal.

Montréal prend seule le relais. Ce travail d'animation conduit même à la mise en place d'un cadre permanent de concertation régionale en avril 1942 : le Conseil économique du Grand Montréal. Cet organisme a siégé jusqu'en 1958, il s'est intéressé à d'autres grands projets : la construction d'un métro, le plan de circulation, la réalisation de projets structurants pour l'agglomération tels que la construction d'un centre des congrès, la construction d'une salle de spectacle et l'aménagement d'un marché central métropolitain (COLLIN 1998).

Après la seconde guerre mondiale, l'organisation municipale de l'île de Montréal est caractérisée par une grande stabilité. Cependant, les services et les activités de la Ville de Montréal se transforment et prennent souvent une dimension supra-municipale, marquant en fait son leadership sur la scène métropolitaine. La Ville de Montréal cherche ensuite à faire reconnaître par le gouvernement provincial cette spécificité. Montréal consolide son expérience et son expertise. Ces changements contribuent à placer la ville de Montréal au cœur du système de gouvernance en tant que seul véritable acteur métropolitain. D'ailleurs, deux commissions d'enquête, (Paquette et Blier) souligneront de manière tout à fait insistante la portée métropolitaine de nombreux services et équipements à la charge des seuls Montréalais, notamment dans le domaine des transports publics.

À la suite de ces travaux, la Commission métropolitaine de Montréal est transformée en 1959 en Corporation du Montréal métropolitain (PINEAULT 2000). Cette dernière bénéficie en théorie de pouvoirs beaucoup plus étendus. Mais dans la pratique, le changement sert plus à réintroduire la question métropolitaine au cœur des débats plus qu'à amorcer la solution. En accordant la parité des voix entre Montréal et les municipalités de banlieue, le gouvernement provincial a condamné la Corporation du Montréal métropolitain à la paralysie.

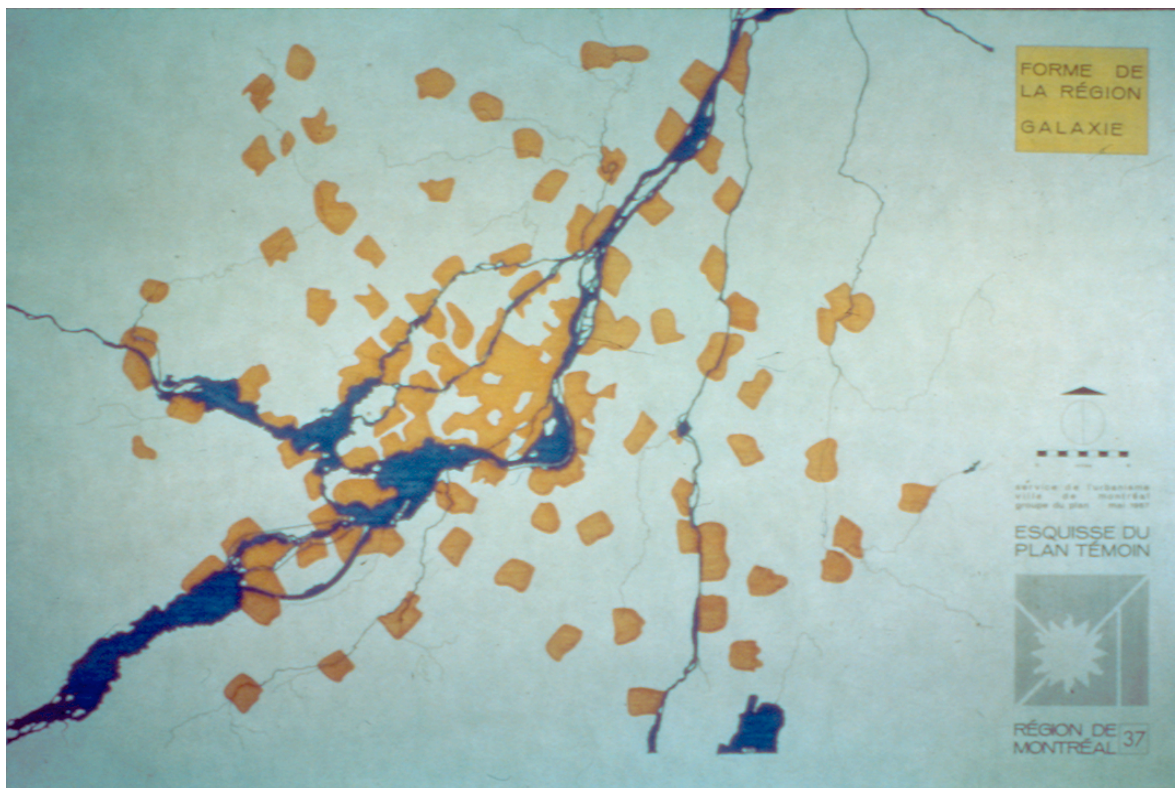
Le renouvellement de la vision métropolitaine

Après la seconde guerre mondiale, le processus de suburbanisation se manifeste en dehors de l'île de Montréal. C'est ainsi que les couronnes Nord (y compris l'île Jésus) et Sud comptent pour plus de 27% de la population métropolitaine en 1971. Alors qu'elles en comprenaient tout juste 15% vingt ans plus tôt, au recensement de 1951. Cet étalement urbain s'accompagne d'une accentuation de la fragmentation municipale qui, comme au tournant du 20^e siècle, se traduit par la création de quelques nouvelles municipalités. Cette période de forte croissance est importante dans l'histoire québécoise, car elle est associée à un processus de modernisation. La révolution tranquille des années 1960 engendre le développement d'une élite et d'une classe d'affaires francophone, la mise en place d'un appareil d'État et d'outils de développement économique et culturel. À Montréal, cette période se traduit notamment par l'organisation d'événements comme l'exposition universelle de 1967 ou les jeux olympiques de 1976 (LINTEAU 1992; MARSAN 1994).

À l'occasion de l'Exposition universelle, la ville de Montréal élabore à grands renforts de supports audiovisuels un plan stratégique baptisé « Horizon 2000 » (MONTREAL 1967). Il fut présenté comme un plan témoin, une vision d'un avenir, pourvu que fussent adoptées un certain nombre de mesures afin d'organiser et de structurer une métropole qui devait accueillir un peu plus de 7 millions d'habitants en l'an 2000. Ce document prévoyait d'organiser l'habitat en différentes unités, de déterminer les grands pôles de croissance, de structurer les axes de transport, d'adopter des mesures de sauvegarde des terres agricoles et de créer un réseau de parcs et d'espaces verts régionaux. Le plan débordait de la ville et même de l'île de Montréal, en adoptant une échelle métropolitaine large dépassant la barrière qu'aurait pu constituer le Saint-Laurent. L'esquisse présentait une structure régionale de développement selon deux axes, un premier axe de croissance économique le long du fleuve, et perpendiculairement, un deuxième axe accueillant la croissance démographique (Fig. 20 et 21). À la jonction de

ces deux axes se trouvait le cœur et le moteur de cette région : la Ville de Montréal²⁶. Cependant, celle-ci ne pouvait mettre elle-même en application un tel plan. Comme L. SAULNIER, alors président du comité exécutif de la Ville de Montréal, le signalait lui-même, l'avenir dépendait des décisions que prendrait le gouvernement québécois : « *La ville de Montréal a posé le problème, pavé la voie (...). Il appartient maintenant au gouvernement du Québec d'assumer sa responsabilité* » (VILLE DE MONTRÉAL 1967: Préface).

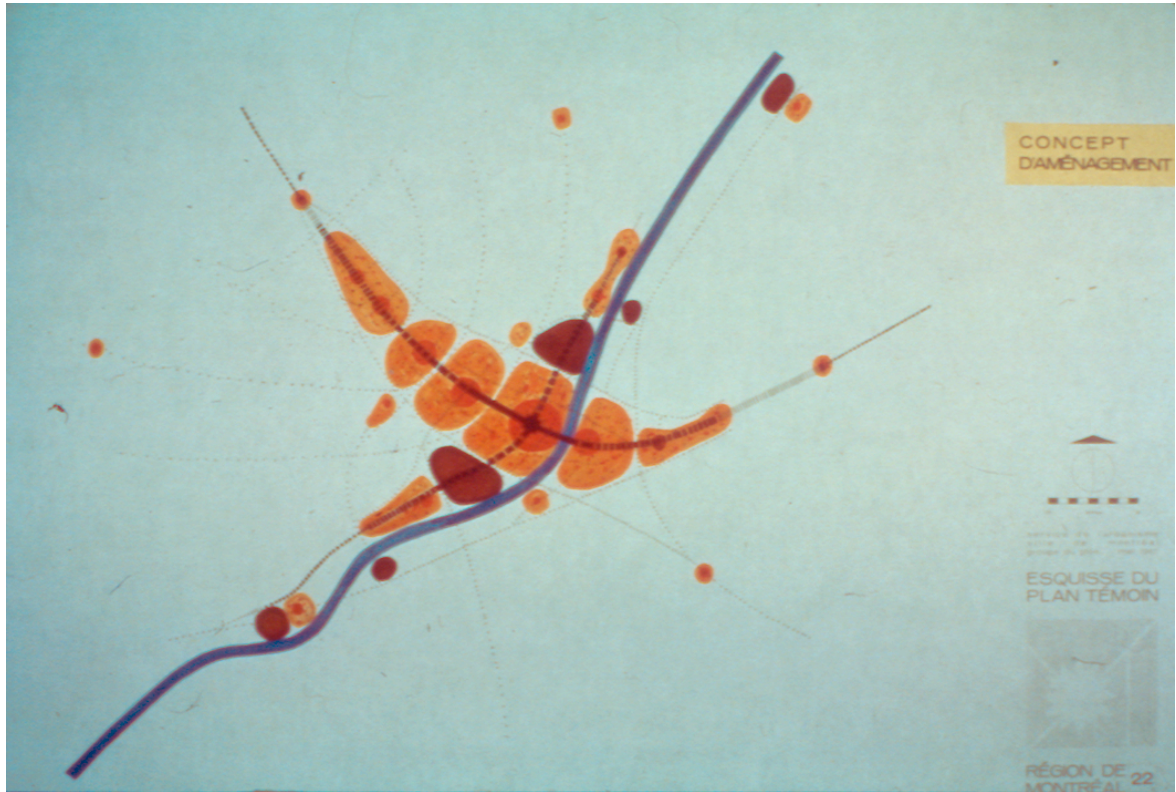
Figure 20 : Le scénario du laisser-faire du plan Horizon 2000 (1967)



Source : Ville de Montréal

²⁶ Ce document constitue encore aujourd'hui la principale référence des planificateurs, notamment le concept des deux axes de développement.

Figure 21 : La vision proposée par le plan Horizon 2000 (1967)



Source : Ville de Montréal

C'est dans ce contexte qu'au milieu des années 1960, la question des relations inter-municipales connaît une certaine effervescence lorsque plusieurs commissions d'enquête sont créées par le gouvernement provincial pour faire l'examen des problèmes inter-municipaux (COLLIN 1998). Les recommandations s'inscrivent largement dans l'esprit de réforme qui se déploie alors dans l'ensemble de l'Amérique du Nord et qui est notamment à l'origine de la première réforme du *Métro Toronto* en 1953 ou de la création de la ville unifiée de Winnipeg en 1970.

Les retombées montréalaises sont assez modestes. Cependant de part et d'autres du Saint-Laurent, une première réforme importante est tout de même menée à terme. En 1965, le gouvernement décide de manière autoritaire de fusionner les 14 municipalités

de l'île Jésus en une seule : la Ville de Laval. Quelques fusions ont aussi lieu sur la Rive-Sud. Quant à l'île de Montréal, le projet d'en faire « une île, une ville » comme le souhaitent les dirigeants montréalais depuis le milieu des années 1950 devient pour le maire J. DRAPEAU une véritable obsession. Cependant l'offensive montréalaise n'a pas le soutien du gouvernement et n'obtient qu'un succès mitigé avec seulement trois municipalités annexées (COLLIN 1998).

Toutefois, l'idée d'un renouveau de la coopération municipale et de son élargissement à l'ensemble de l'île fait son chemin. D'autant qu'il faut trouver une solution à l'impasse dans laquelle s'enlise la Corporation du Montréal métropolitain.

La communauté urbaine : une coopérative de services pour l'île de Montréal

Alors qu'une grève des policiers éclate le 7 octobre 1969, le gouvernement provincial se trouve confronté à une crise politique majeure. C'est pourquoi en janvier 1970, il remplace la Corporation du Montréal métropolitain par la Communauté urbaine de Montréal (CUM) couvrant l'ensemble de l'île de Montréal (COLLIN 1998). Dès lors, le modèle de référence cesse d'être nord-américain pour devenir européen. On cherche plus exactement à reproduire les communautés urbaines dont la France a doté certaines agglomérations de province en 1967. Dans les faits, au-delà du mimétisme lexical, les pouvoirs de la CUM sont bien moins importants que ceux des communautés urbaines françaises.

Reprenant le modèle confédéral quant à ses structures de représentations, le conseil est formé d'élus des différentes municipalités et présidé alternativement par un élu de la ville-centre et de la banlieue, néanmoins la tradition excluait le maire de Montréal de la fonction présidentielle. Par rapport à la Corporation du Montréal métropolitain, la CUM apporte deux ensembles d'éléments nouveaux : la prédominance de la ville-centre est assurée dans la structure de décision et l'organisme dispose de compétences propres qu'il est en théorie tenu d'exercer (COLLIN 1998). Plus concrètement, l'objectif

principal de la Communauté urbaine est d'assurer une redistribution plus équitable des coûts des services municipaux qui ont des incidences métropolitaines (TREPANIER 1990) :

- gestion des services de police ;
- planification et gestion des services de transport en commun ;
- environnement : traitement des eaux usées, assainissement de l'air, inspection des aliments, contrôle des déversements industriels et gestion des espaces verts métropolitains ;
- aménagement et planification du territoire, avec notamment l'élaboration d'un schéma d'aménagement du territoire pour l'ensemble de l'île de Montréal ;
- évaluation foncière ;
- développement économique ;
- promotion internationale de Montréal.

La CUM : un fonctionnement marqué par l'affrontement entre la ville de Montréal et ses banlieues

La CUM a vécu plusieurs cycles dans son histoire (TREPANIER 1998 ; COLLIN 1998). À compter de sa création au premier janvier 1970, toutes les villes situées sur l'île de Montréal ont été réunies dans cet organisme de manière obligatoire. Par conséquent, les premières années d'existence de la CUM ont été très difficiles et sa légitimité fut constamment remise en question, par un jeu d'affrontement classique qui oppose le centre à la périphérie soit la ville de Montréal et sa banlieue. Face à ces dysfonctionnements, l'idée de la réforme de la Communauté devient la raison d'être d'une nouvelle organisation qui regroupe l'ensemble des municipalités périphériques : la conférence des maires de la banlieue de la Communauté urbaine de Montréal (CMBM).

Dans les faits, cette dernière orchestre finalement un mouvement d'acceptation de la CUM pour les municipalités de banlieue (COLLIN 1998). En contrepartie de cette évolution, la CMBM obtient en 1982 la refonte de la loi de la CUM. Cette réforme du processus décisionnel est fondée sur le principe de la parité et de la double majorité ville-centre/municipalités de banlieue (TREPANIER 1998).

Finalement, l'affrontement entre Montréal et sa banlieue se transforme en un consensus pour brider l'ambition de constituer un véritable gouvernement métropolitain et limiter l'institution à la gestion des services urbains (INGELAERE 2002) ; néanmoins les élus ont réussi quelques avancées notamment en matière d'espaces-verts, de police, d'assainissement et enfin de transports publics.

La CUM, un rendez-vous manqué avec la planification ?

De nombreuses problématiques en matière d'aménagement et de transports prennent place sur un territoire étendu qui correspond à une organisation urbaine de type métropolitain. Couvrant la totalité de l'île de Montréal, la CUM disposait au moment de sa création d'une échelle relativement pertinente pour y répondre.

Dès sa mise en place en 1970, l'institution se dotait d'un service de la planification du territoire avec comme mandat de produire le schéma d'aménagement. Assez rapidement, le service a été réduit à sa plus simple expression et reflétait donc la tendance à éliminer toute démarche qui eût pu conduire à une vision communautaire de la mise en valeur du territoire. Le schéma a finalement été adopté en 1986, M. GAUDREAU et C. VELTMAN en ont résumé ses principales caractéristiques :

« sa grande fidélité à l'utilisation actuelle du sol, qui s'est traduite par l'extrapolation des fonctions adjacentes aux terrains à développer ; sa présentation exclusive comme seule façon de réaliser les objectifs adoptés par les planificateurs, approche qui résulte de sa troisième caractéristique, à savoir son origine professionnelle et technocratique ; son orientation physico-spatiale, qui fait abstraction des enjeux socio-économiques et démographiques ; et finalement, sa faiblesse au niveau des moyens appropriés pour assurer sa mise en œuvre » (GAUDREAU and VELTMAN 1985).

Au final, hormis la question des sous-centres (Saint-Laurent, Pointe-Claire et Anjou), qui ont finalement été l'objet de compromis entre Montréal et la banlieue, cet exercice est assez décevant. En ce sens, il reflète parfaitement les blocages politiques et institutionnels de la CUM qui voyait la ville-centre s'opposer à la banlieue.

La paralysie qui sévissait à la CUM a eu pour conséquence de transformer les missions de cet organisme qui s'est contenté de fournir des services urbains, sans développer de véritable vision stratégique. L'exercice de planification du schéma a ainsi été effectué avec la même interprétation minimale. Le schéma se contente essentiellement de présenter la localisation des grands équipements liés à l'exercice des compétences de l'institution, notamment en matière de transport et d'assainissement, en déterminant ainsi la localisation des lignes de métro et de la station de traitement des eaux usées.

Au final, la portée de cet exercice sera assez réduite, en effet, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) ménageait un statut particulier à la Ville de Montréal. Celle-ci n'était pas tenue d'adopter un plan d'urbanisme conforme au schéma d'aménagement de la CUM. Partant de ce principe, comment pouvait-on s'engager de bonne foi dans un processus sur une vision de mise en valeur du territoire lorsque le principal partenaire n'était pas tenu de s'y conformer ? Par conséquent le schéma d'aménagement de la CUM ne fut qu'un exercice pour la forme, pour répondre aux exigences de la loi, sans plus.

La création des Municipalités Régionales de Comté (MRC)

Après avoir mis en place des Communautés urbaines dans les grandes agglomérations de la Province, l'adoption en 1979 de la LAU marque le retour du gouvernement québécois au centre du système de gouvernance territoriale. Il décide en effet de remplacer les anciennes structures de Comté et de créer une nouvelle forme de coopération inter-municipale les Municipalités régionales de Comté (MRC) pour les municipalités qui ne sont pas couvertes par une communauté urbaine (TREPANIER 1998). Cette formule de coopération ressemble en de nombreux points à l'expérience française des communautés de communes, car c'est l'intercommunalité aux compétences les moins intégrée et plutôt destinée aux petites villes ou au milieu rural ou péri-urbain.

Établies vers 1982, les MRC rassemblent des élus des différentes municipalités membres (sur le modèle de la communauté urbaine de Montréal). La principale mission des MRC réside dans la préparation et l'adoption d'un schéma d'aménagement (TREPANIER 1998)

; pour le reste leurs fonctions et leur organisation sont beaucoup plus légères que dans le cas de la CUM. Certaines MRC se révèlent cependant plus actives et exercent progressivement d'autres responsabilités dans les domaines de la gestion des déchets, la gestion des cours d'eau, d'équipements de loisirs régionaux et dans les domaines du développement économique et du transport en commun.

Ces structures ont favorisé des efforts de planification, notamment quant à la mise en cohérence entre les différentes politiques territoriales²⁷. Pourtant en l'absence de mécanismes de coordination entre ces différents schémas, la région montréalaise était toujours en attente d'une vision et d'un projet métropolitain.

L'Option préférable d'aménagement : une nouvelle occasion manquée

L'*Option préférable d'aménagement* publiée par le Gouvernement du Québec en 1978 et réaffirmée en 1983, aurait pu fournir cette vision et ce cadre de référence métropolitains (TREPANIER 1998). Ce document gouvernemental visait à réorienter les lignes directrices du nouveau gouvernement du Parti québécois (PQ) en matière d'aménagement pour le territoire de la région montréalaise, afin d'établir les principes de cohérence au sein même du gouvernement québécois. Par le fait même, il définissait un cadre d'harmonisation aux différents exercices de planification de la CUM et des MRC. Il s'agissait alors de « *consolider le tissu urbain à l'intérieur du périmètre bâti et viabilisé actuel* » et de « *réaménager prioritairement les territoires les plus anciennement bâtis de l'espace central montréalais et des centres-villes de Longueuil et Laval* » (QUEBEC 1984) ; dans les faits cette option réactualisait l'esquisse « Horizon 2000 » émise par la Ville de Montréal. En effet, les principes sous-jacents aux deux interventions sont similaires, (même si l'Option prévoit non plus 7 millions d'habitants mais seulement la moitié) : concentrer les populations dans des unités offrant les

²⁷ Le Gouvernement produisait des orientations d'aménagement pour chacune des MRC, en indiquant les projets d'équipements et d'infrastructures du gouvernement. Il avait ensuite la possibilité de refuser un schéma ne respectant pas ces orientations. Cette interaction jouait ainsi un rôle important dans la mise en cohérence entre les différentes actions publiques territoriales.

services essentiels pour éviter l'étalement urbain et la basse densité, générateurs de coûts accrus de gestion et de services et de congestion des réseaux routiers.

Entre 1978 et 1984, le gouvernement adopte la Loi sur la protection du territoire agricole, ainsi que des programmes pour l'assainissement des eaux, la protection du patrimoine (entente sur le Vieux-Montréal) et des espaces naturels, le soutien au logement social, aux artères commerciales traditionnelles, au transport en commun, et la réduction des dépenses en infrastructures routières. Mais certains de ces programmes n'ont pas duré et ont été mis de côté par la suite (TREPANIER 1998). Toutefois, ces mesures n'ont pas réussi à contrer l'étalement urbain. En effet, les municipalités locales ne s'engagent pas suffisamment pour que l'Option ait un impact réel sur l'organisation spatiale de la région métropolitaine (BARCELO, CHARBONNEAU et al. 1989). La récession économique de 1981 ainsi que le changement de gouvernement en 1985 a fini de jeter dans l'oubli l'Option préférable.

Conclusion

Marseille et Montréal ont longtemps profité de leurs positions de carrefour pour rayonner sur de larges espaces, la première principalement sur la Méditerranée et l'empire colonial français et la seconde principalement sur l'Amérique du Nord et l'empire colonial britannique en Amérique du Nord. Toutefois, la fin de la colonisation pour Marseille et plus généralement le processus de globalisation avec l'avènement d'une économie postfordiste ont poussé ces deux métropoles dans une dynamique de reconversion économique importante. À Marseille, la reconversion reste fragile et surtout incomplète avec des populations et des territoires qui restent marginalisés alors que d'autres font preuve d'une telle attractivité que cela fini même par poser des problèmes. À Montréal, la reconversion est bien engagée aussi, mais il persiste un fort décalage par rapport aux autres métropoles nord-américaines, notamment les plus dynamiques d'entre elles dans l'Ouest du continent.

Au-delà de cette dimension économique de la métropolisation, Marseille et Montréal sont confrontées aux enjeux classiques de l'étalement urbain, de l'efficacité des transports ou encore de la polarisation socio-spatiale qui prennent même plus d'acuité vu l'éclatement spatial de ces deux métropoles.

Face à ces enjeux métropolitains, plusieurs tentatives de coopération ont été menées, mais il convient de constater la forte résistance historique à toutes ces démarches. En matière de planification, les années 60 sont marquées par des visions fortes et ambitieuses, mais pas toujours réalistes, avec les travaux de l'OREAM à Marseille et le plan *Horizon 2000* à Montréal ; toutefois ces deux exercices ne se sont pas révélés assez contraignants pour être réellement mis en oeuvre. À la suite de ces premières expériences, d'autres formes de coopération sont développées mais jamais à l'échelle métropolitaine qui reste une échelle largement inédite à cause du peu d'intérêt de la majorité des acteurs à s'engager dans de tels processus.

CHAPITRE 5 : L'ÉMERGENCE PRAGMATIQUE DU NOUVEAU RÉGIONALISME MÉTROPOLITAIN : ENTRE MOBILISATION LOCALE ET INJONCTION DE L'ÉTAT

Introduction

L'émergence d'un nouveau régionalisme métropolitain s'effectue de manière pragmatique à Marseille comme à Montréal et correspond à la rencontre entre deux éléments soit une proposition, voire une injonction de l'État à coopérer et face à cette demande une mobilisation locale qui peut prendre de multiples formes selon diverses intensités :

- Comment ces nouveaux enjeux métropolitains influencent-ils l'émergence de ce nouveau régionalisme métropolitain ? Certaines thématiques occupent-elles une place particulière dans ce processus ?
- Comment s'effectuent les discussions et l'apprentissage collectif des coopérations ? Quel est le rôle de l'État dans ce processus ?
- Quels sont les premiers objets de coopérations de ce nouveau régionalisme en émergence ?

Pour répondre à ces questions, nous verrons d'abord le cas marseillais qui se caractérise par un rôle incitateur de l'État qui impulse la mobilisation du milieu local qui développe ensuite de premières coopérations, ensuite nous aborderons le cas montréalais qui se caractérise par une plus forte injonction de l'État dans le processus d'émergence de ce nouveau régionalisme métropolitain.

1. Marseille : lorsque l'État impulse la mobilisation locale

1.1. La lente incitation de l'État : accompagner les acteurs dans leurs apprentissages

Les années 1990 sont marquées par une prise de conscience qui se traduit par un renouveau des réflexions portant sur l'aire métropolitaine (DOUAY 2006). En effet, les résultats du recensement de 1990 rappelle à tous les acteurs que le déclin du système marseillais se fait de plus en plus prégnant. Loin des prévisions effectuées par l'OREAM en 1969, la métropolisation et la mondialisation ont façonné l'aire métropolitaine à leurs images, celle de la logique du marché qui met les territoires en concurrence les uns par rapport aux autres. Il apparaît donc, d'un côté une ville-centre marquée par son déclin démographique, son chômage et sa précarité, et de l'autre côté répondant à une logique technopolitaine, le développement de nouveaux pôles métropolitains.

Les missions d'étude

En 1990, face à cette situation locale assez confuse, l'État décide de relancer la réflexion sur la structuration de la métropole. Jusqu'en 1994, sans finalement dévier du concept de l'aire métropolitaine marseillaise élaboré dans les années 60, l'État par l'intermédiaire de la DATAR propose d'établir un nouveau diagnostic d'ensemble, pour identifier les orientations pertinentes d'un nouveau schéma global d'aménagement et surtout mobiliser tous les acteurs pouvant être concernés par son élaboration en prêchant pour le plus large regroupement intercommunal possible.

Cette démarche s'appuie sur trois contributions importantes. Tout d'abord, il convient de noter, l'action menée par l'économiste J.-P. DE GAUDEMAR chargé d'une première mission exploratoire. Il publie en 1990 un rapport qui permet de relancer les réflexions métropolitaines (DE GAUDEMAR 1990). Ensuite, la DATAR a joué aussi un rôle important,

elle détache en fait une mission dirigée par P. DE ROO qui se traduit par la publication d'un livre blanc pour l'aire métropolitaine marseillaise (DE ROO 1992) .

Le Club d'échanges et de réflexions sur l'aire métropolitaine marseillaise

Toujours sous l'impulsion d'un service de l'État, le Club d'échanges et de réflexions sur l'aire métropolitaine marseillaise est créé sous l'auspice du service des études du SGAR-PACA. Entre 1990 et 1999, ce club informel regroupe des professionnels et des universitaires qui se réunissent pour échanger informations, analyses et informations sur cette aire métropolitaine en formation. Toute l'originalité de leurs rencontres résulte de leurs prises de parole : tous s'expriment à titre individuel, sans engager les institutions auxquelles ils appartiennent.

Cette prise de conscience entraîne une importante progression du débat. L'ensemble des acteurs métropolitains prend alors conscience de la réalité de ce phénomène métropolitain. Face à cette réalité dynamique et complexe, façonnée par la mobilité des citoyens, par l'apparition de nouvelles centralités accueillant les nouveaux emplois et services, l'existence de l'aire métropolitaine est alors révélée à ceux qui ne l'avaient pas forcément encore intégrée. Toutefois cette « métropole réelle » apparaît d'abord avec ses faiblesses et ses nombreux dysfonctionnements, en matière de déplacements, de consommation d'espaces, de précarité,... Dès lors, il semble urgent d'élaborer un nouveau projet de développement métropolitain. C'est surtout au plan économique qu'il fut réfléchi. C'est à cette prise de conscience que l'on doit par exemple l'idée et l'appellation de l'opération *Euroméditerranée*. En effet, il semble important de repenser le positionnement géostratégique de l'ensemble de la métropole, tout en restaurant les fonctions de centralité dévolues à Marseille.

Pour répondre au risque d'éclatement et de déclin que pourrait connaître la métropole, l'archaïsme municipal est stigmatisé: « *Là où le maillage communal est largement transcendé par de multiples flux économiques, sociaux et culturels quotidiens, le milieu politique local vit encore sur l'essentiel sur la base de ce découpage communal* » (DE

GAUDEMAR 1990). Le ton est donc bien celui de l'exaspération, voir de l'injonction pour rappeler toute la nécessité de construire une intercommunalité de projet.

Le Club est dissout en 1999, P. LANGEVIN et É. CHOURAQUI expliquent alors que le Club a fait progresser les débats, et qu'il reste maintenant aux politiques à se saisir de ces enjeux en construisant des coopérations intercommunales autour de projet de développement (LANGEVIN and CHOURAQUI 2000). C'est la loi Chevènement qui donne l'occasion aux élus de recomposer le paysage institutionnel de l'aire métropolitaine marseillaise, pour y insuffler une dynamique de projet.

La réalisation de l'enquête transports

Les liens qui unissent mobilité et forme urbaine ne sont plus à démontrer. Ainsi, les conditions de mobilité permettent et encouragent la métropolisation de l'aire urbaine marseillaise. En effet, les déplacements conditionnent pour une bonne part les modes de vie des « métropolitains », dans leurs pratiques de travail, d'habitat, de consommation et de loisirs. Cependant, ces conditions de mobilité ne sont pas optimales et apparaissent comme une des principales problématiques métropolitaines. Celles-ci affrontent d'une part des obstacles naturels (une longue façade littorale, l'étang de Berre, les massifs de l'Etoile, de la Sainte-Baume et de la Sainte-Victoire) et d'autre part, elles prennent part dans une structure urbaine originale caractérisée par sa multipolarité.

Face à l'importance de cette problématique, il était nécessaire de disposer d'une bonne connaissance de ces comportements, afin de pouvoir élaborer une politique des déplacements adaptée aux besoins de la population. Or depuis 1966, des enquêtes de référence sont réalisées tous les dix ans, trois enquêtes différentes avaient été réalisées, une première autour de Marseille en 1988, une seconde autour de l'étang de

Berre en 1989 et une troisième autour d'Aix en 1990²⁸. Il était donc intéressant de disposer de données plus récentes et d'élargir le territoire d'étude pour coller aux territoires fonctionnels de la métropole.

Pour réaliser cette nouvelle enquête, une action commune est née sous l'impulsion de l'État : la Direction départementale de l'équipement (DDE) en partenariat avec la région Provence Alpes Côte-d'Azur (PACA), le département des Bouches-du-Rhône, la communauté de communes de MPM, la CPA, la communauté de villes du GHB, le SAN du nord-ouest de l'étang de Berre, la ville d'Aix-en-Provence et la CCI de Marseille-Provence). Ce partenariat est exemplaire, car il a encore aujourd'hui un caractère inédit de part la diversité des acteurs qui se sont associés dans cette démarche. Cette collaboration démontre bien l'importance et l'intérêt que portent ces acteurs aux problématiques de transports dans l'aire métropolitaine marseillaise.

15 000 personnes ont fait l'objet d'une enquête pour une somme de 7 millions de francs. L'enquête a démontré une augmentation de 15% en 8 ans du nombre moyen de déplacements par habitants (3,4) et par conséquent un volume des déplacements qui atteint 5,5 millions par jour. De plus, elle a mis en évidence la part toujours croissante de la voiture personnelle au détriment des autres modes de transport²⁹.

Les résultats de cette enquête ont surtout eu un impact pédagogique, dans le sens où ils ont permis aux acteurs du développement de la métropole de prendre conscience de l'ampleur de cet enjeu, de la nécessité de le traiter à l'échelle métropolitaine et enfin de l'intérêt à engager des partenariats.

²⁸ Les différents acteurs mentionnent souvent le cas de la commune de La Fare les oliviers qui a été étudié lors de ces trois enquêtes.

²⁹ De 1990 à 1997, marche : de 32 à 31%, 2 roues: de 3 à 2%, voiture : de 54 à 58%, transports collectifs : de 10 à 9%.

1.2. Quand la Directive territoriale d'aménagement devient un outil pédagogique

La procédure de la DTA est souvent présentée comme étant une démarche très régalienne de la part de l'État. Cependant, la confrontation de cette procédure au contexte local a eu des effets aussi intéressants qu'inattendus. Nous pouvons, en effet nous interroger sur la portée pédagogique de ce document : et si la DTA avait réussi là où on ne l'attendait pas forcément et cela même avant que la procédure aboutisse ? Cette hypothèse revient donc à privilégier le processus à la procédure : « *L'intérêt de la DTA est de reprendre les différents projets locaux et de les remettre en contexte, de vérifier les contraintes plus larges dans un souci de développement durable, notamment en les posant à la bonne échelle.* »³⁰.

Pour élaborer cette directive, en tant que coordinateur (à partir de 2000), le Préfet des Bouches-du-Rhône a choisi de mettre en place différents groupes de travail qui ont conduit de nombreux acteurs métropolitains à réfléchir ensemble aux enjeux déterminants pour la construction de la RUMA. Ainsi, pour la première fois des techniciens et des élus des villes de Marseille, d'Aix-en-Provence, d'Aubagne, du Conseil régional, du Conseil général, des chambres consulaires et de l'État se sont réunis régulièrement pour travailler ensemble et produire des rapports de synthèse qui ont servis de base à l'élaboration de la DTA.

Plus que la production de ces rapports, la démarche de concertation qui a été menée de manière très pragmatique par la DDE des Bouches-du-Rhône a eu des effets pédagogiques. Ainsi, le responsable de ce dossier à la DDE présente la directive comme un exercice de sensibilisation, de mobilisation des acteurs locaux³¹ : « *Tout le monde a réagi et s'est impliqué tout au long de la démarche. Il y avait un bon taux de présence,*

³⁰Entretien avec un fonctionnaire de la DDE, le 23 janvier 2006.

³¹ Intervention lors du colloque *Projet métropolitain & cohérences territoriales: le cas de l'aire urbaine Marseille-Aix*, organisé par l'IAR du 21 au 24 janvier 2003.

une mobilisation forte des acteurs : parfois même contre l'État! L'idée était que cela rejaillisse ailleurs, en dehors de la DTA. »³².

Dans ce sens, la DTA est une certaine réussite, car elle a réussi à sensibiliser les acteurs locaux aux enjeux métropolitains et à la nécessité de se lancer dans des démarches de projet. Toutefois, à la suite de cette première étape « pédagogique », de nombreux conflits entre les élus locaux et l'État sont apparus quant au contenu de ce futur document (voir le chapitre 8).

1.3. L'émergence de nouvelles coopérations par l'intermédiaire des agences d'urbanisme

De nouvelles relations entre les agences d'urbanisme

Dans ce long processus d'apprentissage et de prise de conscience, les élections municipales de 1995 constituent une étape importante. Elles désignent J.-C. GAUDIN comme maire de Marseille et reconduisent J.-F. PICHERAL à la tête de la ville d'Aix-en-Provence, or les deux hommes se connaissent depuis longtemps et s'estiment mutuellement. Une série de collaboration apparaît ainsi, sous l'égide notamment des agences d'urbanisme : l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) et l'Agence d'urbanisme du Pays d'Aix (AUPA).

En novembre 1995, une rencontre officielle est organisée entre les principaux responsables des deux agences d'urbanisme. Ils conviennent d'une méthode de travail : intensifier les échanges d'information et examiner la possibilité d'engager un travail d'études et de réflexions communes. Cette collaboration se manifeste en décembre 1995 au congrès de la FNAU à Lyon, les deux agences interviennent conjointement pour présenter la problématique de l'aire métropolitaine marseillaise. Toujours dans une

³² Entretien avec un fonctionnaire de la DDE, le 23 janvier 2006.

démarche pragmatique qui consiste à ne pas institutionnaliser les débats, les agences décident d'approfondir leurs études thématiques communes en vue de nourrir la problématique d'un futur schéma directeur de l'aire métropolitaine.

Au-delà d'un programme de travail en commun et d'une normalisation des relations entre l'AGAM et l'AUPA, l'année 1996 est marquée par une autre résolution : les deux agences conviennent d'une concertation avec l'Etablissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre (EPAREB)³³ qui constitue un autre lieu de réflexion et d'études regroupant des professionnels qui s'intéressent en partie aux enjeux métropolitains.

Ces trois institutions partent du constat que dans l'agglomération multipolaire, les modes de vie sont métropolitains dans leurs pratiques que ce soit dans le travail, l'habitat, la consommation, les déplacements et les loisirs. De ce fait, les acteurs économiques distribuent de nouveaux lieux de centralité qui nécessitent une approche spatiale cohérente de cet espace métropolitain. Toutes les trois tentent pour la première fois de collaborer sur des sujets concernant l'avenir de métropole en s'interrogeant sur « *leur pratique territorialisée et tentent d'établir ensemble une lecture de cette dynamique; la compréhension de ces phénomènes et des nouvelles règles de fonctionnement qu'ils proposent* » (AGAM, 1997).

Dans cet esprit, les trois organismes ont fait valider par leurs conseils d'administration³⁴, un protocole de coopération présentant trois axes de travail :

- l'exploitation des données de l'enquête-ménages ;
- une étude de la structure commerciale ;
- la réalisation d'un inventaire des espaces d'activités.

³³ L'EPAREB qui n'existe plus aujourd'hui, pouvait intervenir en matière d'aménagement, de développement ou de construction, sur l'ensemble de l'espace métropolitain et en particulier sur le territoire des rives de l'étang de Berre qui a été à l'origine de sa création. Son statut particulier associait dans son conseil d'administration, à la fois des élus locaux et des représentants de l'État.

³⁴ L'AGAM le 03 avril 1997, l'AUPA le 23 mai 1997 et l'EPAREB le 27 juin 1997.

Même si cette collaboration est un évènement important, cette coopération écarte des domaines essentiels à la structuration de la métropole, comme les transports inter-urbains, le développement économique ou encore la protection de l'environnement.

La réalisation de l'Atlas des métropolitains

Déjà par le passé, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de PACA, l'AUPA, l'AGAM, la DDE et l'EPAREB ont collaboré à la réalisation de travaux issus des résultats du recensement général de la population. L'arrivée des résultats du recensement de 1999 a fourni à ces partenaires l'occasion de renouveler et renforcer cette collaboration afin de dresser « *un portrait détaillé et actualisé de cet espace métropolitain, pour mieux saisir les dynamiques à l'œuvre et les influences qui le traversent* » (INSEE PACA 2002). Ces organismes ont donc associé leurs compétences et croisé leurs regards dans la production de *l'Atlas des métropolitains de la région urbaine Marseille-Aix-en-Provence*.

Basée largement sur les données de l'INSEE et sur les travaux de l'ensemble des partenaires, cette démarche « *ne se fige pas sur des périmètres institutionnels et privilégie plutôt un espace de vie, celui des habitants et des entreprises* » (INSEE PACA 2002). L'atlas s'articule autour du thème de la mobilité des acteurs : le premier est consacré au territoire, le second aux habitants et le troisième à l'activité et à l'emploi.

À l'issue des diverses analyses, l'atlas dégage plusieurs dynamiques de la photographie de la région urbaine. Ces évolutions font ressortir de véritables enjeux pour son développement harmonieux et son rôle de métropole méditerranéenne : « *la gestion organisée et cohérente de l'espace, la lutte contre le sous emploi et les disparités sociales, l'amélioration des conditions de déplacements* » (INSEE PACA 2002).

Dans la lignée de l'enquête transport de 1997, la démarche partenariale qui a conduit à la publication de ces atlas est tout à fait originale, car elle a mobilisé pendant deux ans les principaux acteurs du développement métropolitain. Au-delà de la simple implication

financière des intercommunalités de Marseille, Aix et Aubagne, l'implication de ces trois Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) traduit leur volonté déterminée de se servir de cet outil commun.

Cette appropriation collective des grands constats, mais aussi des enjeux majeurs qui concernent la région urbaine est fondamentale. Elle pose les bases d'une mobilisation des acteurs, première étape essentielle pour la construction d'une gouvernance métropolitaine. En effet, cette expérience laisse augurer d'autres types de collaborations en mesure de favoriser l'articulation et l'harmonisation des politiques publiques sur ce territoire.

L'organisation des rencontres nationales de la FNAU

Les agences d'urbanisme d'Aix et de Marseille ont beaucoup pratiqué cette pédagogie métropolitaine, pour expliciter la nécessité d'adopter cette échelle pour assurer l'avenir et la prospérité de la métropole³⁵. Fortes de leurs expériences et de la reconnaissance qu'elles en tirent, la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) leur a confié le soin d'organiser du 11 au 13 décembre 2002, la 23^e rencontre nationale des agences d'urbanisme. Ce congrès a rassemblé près d'un millier de personnes qui se sont penchés sur les « *territoires en quête d'images, les ressorts de l'attractivité* ».

L'organisation de cette manifestation a permis une fois de plus aux deux agences d'urbanisme de poursuivre les échanges qu'elles ont développés depuis de nombreuses années. De plus, durant ces trois jours, les techniciens, comme les responsables politiques aixois et marseillais ont pu mettre en scène cette collaboration et démontrer la complicité qui existe entre eux. Ainsi, même si les débats se sont tenus à Marseille au Palais du Pharo, Aix était au programme des visites proposées et M. JOISSAINS-MASINI a pu présider la réception inaugurale à Aix-en-Provence. Les responsables politiques

³⁵ L'absence d'agence d'urbanisme à Montréal ou de structure équivalente est un facteur d'explication quant aux différences qui peuvent exister entre Marseille et Montréal lors de la construction des coopérations métropolitaines.

locaux n'ont donc pas hésité à s'impliquer dans cette manifestation, avec aux premiers rangs de ceux-ci, le maire de Marseille, celle d'Aix-en-Provence, mais aussi l'adjoint marseillais à l'urbanisme, C. VALLETTE.

Celui-ci, lors du discours d'accueil qu'il a prononcé au nom de J.C. GAUDIN a insisté sur la nécessité de concevoir les grands projets dans le cadre « *d'une aire urbaine plus vaste, associant dans un destin commun et un désir partagé, les pôles d'Aix et d'Aubagne, leur communauté d'agglomérations respective et l'ensemble du pourtour de l'étang de Berre*³⁶ ». C. VALLETTE parle de « *révolution culturelle* » pour qualifier ces nouvelles pratiques qu'il appelle de ses vœux.

2. Montréal : une forte injonction de l'État

2.1. De nouvelles réflexions stratégiques avec la problématique du développement économique

Depuis les années 1960 Montréal a perdu beaucoup de ses attributs de métropole canadienne au profit de Toronto, la question du développement économique devient donc de plus en plus prégnante aux yeux des différents acteurs métropolitains.

Le gouvernement fédéral prend alors l'initiative pour donner un second souffle au développement de la métropole montréalaise. Dans le rapport Higgins-Martin-Raynaud de 1970 commandé par le ministère de l'expansion économique régionale (MINISTÈRE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE CANADA 1970), le regard sur Montréal s'inscrit dans une réflexion plus vaste sur le développement régional au Québec et au Canada. Les principales conclusions du rapport visent à élaborer une « *stratégie spatiale de développement économique* » pour l'ensemble du Québec : « *l'orientation majeure des*

³⁶ Cité dans la Provence du 13 décembre 2002.

politiques de développement régional du Québec consiste (...) à renforcer et à consolider l'espace économique de Montréal » (p140) ; Montréal étant « la seule ville québécoise qui a des relations importantes avec le reste du Canada et avec les États-Unis (...) le seul centre suffisamment concurrentiel pour envahir les marchés interprovinciaux et internationaux » (p60). Le rapport recommande donc de parier sur l'innovation et le progrès et de porter les efforts de développement sur la région de Montréal en espérant que des effets d'entraînement assureront le développement de l'ensemble du Québec³⁷.

Le rapport PICARD de 1986 commandé par le gouvernement fédéral (comité ministériel sur le développement de la région de Montréal) s'inscrit dans un contexte plus défavorable alors que les JO de 1976 ont généré des coûts importants sans que les retombées soient à la hauteur des attentes suscitées, plus généralement Montréal traverse une période de crise économique avec le déclin de ses industries traditionnelles. Présidé par le doyen de la Faculté d'administration de l'Université McGill, le comité avait pour mission d'identifier des objectifs de revalorisation de l'économie et de proposer une stratégie.

Le rapport PICARD fait alors le constat que les différents acteurs (gouvernements fédéral, provincial et municipaux, le secteur privé,...) semblent mettre toute leur énergie à se battre entre eux pour obtenir le plus de crédit possible au lieu de se battre contre leurs ennemis communs : chômage, pauvreté, faiblesse structurelle de l'industrie, vieillissement de l'équipement culturel, etc. ou encore à développer une vision d'avenir :

« la différence d'objectifs et de priorités entre les trois ordres de gouvernement n'a certes pas aidé au développement harmonieux de Montréal » (...) « L'absence d'un plan d'ensemble de la part de l'administration de la ville de Montréal et sa recherche de projets de prestige, en plus de s'avérer coûteuses, ont probablement aliéné de nombreux citoyens du reste de la province et du pays et

³⁷ Le rapport a été mal reçu en dehors de la région de Montréal.

plusieurs personnalités politiques, contribuant ainsi au désintéressement des gouvernements supérieurs quant à l'impact de leurs orientations ou politiques sur Montréal » (PICARD 1986: 32).

La principale recommandation du rapport consiste à souhaiter que le secteur privé prenne le leadership, que les gouvernements se concertent pour favoriser la participation des principaux intervenants et enfin le rapport insiste sur la nécessité de créer une communauté d'action pour la région métropolitaine. Différentes orientations sont aussi proposées : rétablir Montréal dans son rôle de pôle majeur de développement, faire de Montréal une grande ville à vocation internationale et enfin bâtir un plan stratégique de développement basé sur différents axes (activités internationales, hautes technologies, finance et commerce international, design, industries culturelles, tourisme et transport). Ce rapport a donc sonné l'alarme et a défini les bases de ce qui deviendra les grandes lignes de la restructuration économique de Montréal.

2.2. Les transports vecteurs de la coopération métropolitaine

Alors que la question du développement économique focalise l'attention des acteurs, l'apparition de nouvelles formes de coopération métropolitaine s'effectue par l'intermédiaire des enjeux de transports publics. Cette thématique subit en effet cette fragmentation tant dans son aspect spatial que politique. Dans une perspective de coordination, le gouvernement du Québec décide de créer en 1976 le Comité des transports de la région de Montréal (CTRM) afin d'étudier l'organisation des transports à l'échelle métropolitaine. Le CTRM propose :

« la formation d'un organisme de coordination des intervenants dans le transport en commun : le conseil des transports de la région de Montréal (COTREM). En 1978, le gouvernement a donné suite à cette dernière recommandation ; le COTREM s'est vu confier des pouvoirs d'étude, de recommandation et de coordination en vue d'arriver ; à une meilleure planification des services de transport collectif à caractère régional » (QUÉBEC 1982: 10).

Cependant les différentes sociétés de transport n'arrivent pas à se mettre d'accord sur une coordination de leurs actions.

À la suite de cet échec, le gouvernement récidive et crée en 1990, sur la base d'une entente entre les différentes sociétés de transport, le Conseil métropolitain de transport en commun (CMTC). Celui-ci :

« devait constituer un lieu de mise en commun, mais en préservant l'autonomie décisionnelle de chaque société. Il avait pour mission d'établir une tarification régionale, de planifier les infrastructures reliant les territoires des sociétés, de partager entre elles les coûts et les subventions et de coordonner les services. (...) Après cinq ans d'existence, le CMTC pouvait faire état d'une carte mensuelle donnant accès aux services des trois sociétés. Cependant, aucun autre progrès n'avait été enregistré sur la coordination des services, l'intégration des services de transport adapté ou le développement d'infrastructures métropolitaines » (MAMM 1999 : 3-4).

2.3. La longue quête d'une réforme métropolitaine

La décennie 1990 correspond à une longue quête afin d'établir les contours d'une réforme métropolitaine d'envergure pour la région de Montréal. En 1991, le gouvernement du Québec publie un document de réflexion « *Pour un redressement durable* » qui déplore, entre autres, l'absence de vision régionale et une organisation territoriale inadaptée (QUÉBEC 1991). Après cet épisode, le débat s'installe durablement et les propositions de réformes se succèdent.

Le groupe de travail sur Montréal et sa région

En 1992-1993, le Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR) est mis sur pied par le Ministre des Affaires municipales du Québec. Il se compose de représentants des milieux locaux, d'affaires et universitaires. Il est présidé par C. PICHETTE, ancien

recteur de l'Université du Québec à Montréal. Le GTMR a procédé à un examen approfondi de l'exercice des fonctions municipales. Dans son rapport final, il propose un vaste regroupement des forces à l'échelle métropolitaine, une alliance entre Montréal et sa région, une esquisse de « vision mobilisatrice », dans une perspective de meilleur positionnement international. Cependant, ce sont les modalités institutionnelles qui ont plus retenu l'attention.

Plutôt que de recommander des fusions systématiques parmi les quelques 102 municipalités de la région métropolitaine, le GTMR (1993) recommandait la création d'un Conseil métropolitain accompagnée d'une révision des frontières des régions administratives. Selon le GTMR, ce conseil métropolitain devait prendre place sur un territoire élargi (correspondant à la définition statistique de la région métropolitaine de recensement de Montréal- RMRM), comprenant non seulement l'île de Montréal, mais aussi Laval et les couronnes Nord et Sud. Ce conseil devait avoir une mission de planification et de coordination, en matière d'aménagement et de développement, de transport et d'environnement, et non de fourniture de services, comme c'était alors le cas avec la CUM. Ainsi, il devait s'agir d'un organisme léger et non bureaucratique. Le rapport du GTMR a relancé le débat métropolitain, en lui permettant notamment de changer d'échelle ; toutefois, ses propositions n'ont pas eu de suites immédiates.

La création de l'agence métropolitaine de transport

Lorsqu'en 1994, la société de transport de la CUM (STCUM) annonce son intention d'abandonner les services régionaux ferroviaires, car elle ne veut plus en assumer seule les déficits. Le gouvernement fait alors le constat de l'échec du CMTC et décide de reprendre le leadership sur ces questions en entreprenant une nouvelle réforme. Les transports publics deviennent alors le vecteur de l'émergence d'une coopération métropolitaine (DOUAY 2006). En janvier 1996, le gouvernement du Québec crée l'Agence Métropolitaine de Transport (AMT). Ce choix correspond au modèle des agences américaines :

« (special-purpose bodies ou special-purpose authorities) conçues aux fins de résoudre un problème, de fournir un service public précis ou de gérer un équipement urbain ou régional précis. Ces agences reçoivent donc le mandat de réaliser la consolidation ou le regroupement des forces dans un champ spécifique. Cette approche domine partout aux États-Unis et est aussi fort utilisée au Canada » (MINISTÈRE DE LA METROPOLE 1996: 37).

Bien qu'elle prenne le relais d'une expérience de coopération volontaire menée sur les mêmes objets (CMTC), l'implantation de l'AMT dans le paysage institutionnel montréalais est fort mal accueillie par le milieu municipal et supra-municipal de toute l'agglomération, mis à part la Ville de Montréal. Même si le milieu municipal est associé à l'opération et est consulté sur certains aspects, le conseil d'administration de l'AMT est formé de membres nommés par le gouvernement du Québec.

L'autonomie relative de l'agence est aussi assurée par une fiscalité propre à l'organisme (taxe sur les immatriculations et surtaxe sur l'essence). Responsable de la planification des investissements en matière de transport en commun et d'une partie de leur financement, de la coordination des tarifs afin d'assurer l'équité entre les réseaux des trois sociétés de transport et les 14 corporations inter-municipales de transport, de la gestion du réseau des trains de banlieue et des bus métropolitains, l'AMT a juridiction sur un territoire qui comprend non seulement l'île de Montréal, mais aussi les couronnes Nord et Sud³⁸. Pour la première fois une dynamique métropolitaine franchit véritablement la barrière naturelle constitué par le Saint-Laurent et adopte une échelle qui correspond à celle du fait urbain. L'AMT contribue ainsi à l'émergence et au renforcement d'un référentiel commun qui place les transports au centre des enjeux métropolitains et réaffirme par là même la nécessité d'aborder ces enjeux à une échelle pertinente qui ne peut plus être circonscrite à l'île de Montréal, mais doit embrasser l'ensemble de l'archipel métropolitain montréalais.

³⁸ À l'exception de quelques municipalités ce territoire correspond largement à celui de la région métropolitaine de recensement de Montréal.

De nombreuses réussites, notamment du côté de l'implantation de nouvelles lignes de trains de banlieue lui attirent les éloges du milieu municipal après quelques années de travail. En ce sens, l'AMT a eu une fonction pédagogique essentielle en faveur des démarches métropolitaines, en démontrant que des avancées étaient possibles. Cette étape permet ainsi aux mentalités de progresser vers la nécessité d'une future réforme métropolitaine.

La Commission de développement de la Métropole

Afin de dessiner les contours de cette réforme métropolitaine, au début de 1996 le gouvernement du Québec crée le ministère de la métropole, une des propositions du GTMR. La première conséquence de la décision gouvernementale fut de modifier définitivement le territoire de référence, qui devient celui de la RMR³⁹, dans les faits il s'agit de reconnaître que la métropole ne se limite plus à l'île de Montréal, mais à tout l'archipel (soit Laval, Longueuil ainsi que les couronnes Nord et Sud), comme le suggérait le GTMR.

Un an plus tard, l'Assemblée nationale adoptait la loi créant une Commission de développement de la Métropole (CDM), une institution présentée comme «*légère, souple, peu coûteuse et évolutive*» (MINISTÈRE DE LA METROPOLE 1996), chargée d'élaborer le cadre d'aménagement métropolitain, un plan intégré de transport des personnes et des marchandises, des orientations de développement et un plan de gestion intégrée des déchets. Mais à son tour cette expérience n'aboutit pas et, bien que la loi fût votée en juin 1997, la CDM ne fut jamais convoquée par le ministre.

³⁹ Par rapport au contexte français cela pourrait correspondre à l'aire urbaine de l'INSEE, car la RMR fait elle référence aux migrations pendulaires vers la ville-centre .

Le « pacte 2000 » sur les finances locales : le déclencheur des réformes

Comme souvent au Québec, la question de la fiscalité sert de déclencheur aux réformes. La publication en avril 1999 du rapport de la « *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale* » (Pacte 2000) sera suivie d'un plan d'action et d'un livre blanc sur la réorganisation municipale déposés respectivement en mars et en avril 2000 par L. HAREL, la ministre des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM 2000). Cette nouvelle étape relance le débat sur la réorganisation municipale dans l'ensemble du Québec et plus particulièrement dans la région métropolitaine. Faut-il doter la métropole d'une instance propre de planification ou de gestion des services publics métropolitains ? Quelle est la meilleure approche adaptée aux conditions spécifiques de la réalité montréalaise pour assurer le développement durable de la métropole, sa compétitivité, sa capacité à se doter d'une vision performante de son avenir ? Comment atténuer les disparités fiscales inévitables entre les municipalités ? Faut-il revoir la carte des municipalités et s'engager dans des opérations majeures de regroupement municipal ? Qui fait partie de la région métropolitaine ? Voilà quelques-unes des questions qui ont nourri l'actualité métropolitaine en 1999-2000.

Au terme de ses travaux, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale recommande la mise en place d'une « *instance métropolitaine électorale dont le territoire serait sensiblement équivalent à celui de la région métropolitaine de recensement* » (CNFFL 1999: 76-77). Elle souligne aussi l'urgence de réduire significativement le nombre des municipalités locales et propose quelques hypothèses, soit de regrouper les 29 municipalités de la Communauté urbaine de Montréal en cinq ou en trois municipalités.

Conclusion

Alors qu'à Marseille comme à Montréal les thématiques discutées par les acteurs sont similaires (elles renvoient aux déplacements, au développement économique ou encore à l'organisation institutionnelle), l'émergence de ce nouveau régionalisme métropolitain prend des formes relativement différentes dans ces deux métropoles.

À Marseille, la présence de l'État est forte, malgré cela, elle a pour objectif de susciter la mobilisation locale afin de bâtir les contours de ce nouveau régionalisme. À Montréal, l'État a lui aussi une présence importante, néanmoins il ne parvient pas à susciter le même écho dans le milieu local. Ainsi, ce sont les différents réseaux d'acteurs de la métropole marseillaise qui bâtissent les contours d'une nouvelle coalition d'acteurs à l'échelle métropolitaine. Dans le cas montréalais, c'est le gouvernement qui ébauche par tentatives successives les grands traits de l'institution métropolitaine qu'il entend mettre en place, il tente d'y associer les milieux locaux, mais ni les élus locaux, ni les gens d'affaires, ni la société civile ne prennent réellement le relais.

Cette différence renvoie en partie à des modèles théoriques différents. Au-delà de la faiblesse des différents leaderships locaux, la prégnance des logiques politico-administratives québécoises illustre une tradition « progressiste » et interventionniste (LEFEVRE 1998) en matière de régulation territoriale. Cette préférence pour les solutions étatiques vise en fait à renouveler le modèle du gouvernement métropolitain édicté à la fin des années 1960 avec la création de la CUM. Le cas marseillais ne peut pas non plus s'abstraire des logiques politico-administratives, toutefois la mobilisation des milieux locaux permet d'établir des parallèles avec les théories du nouveau régionalisme (SAVITCH and VOGEL 2000). Dans ce sens, à Marseille, comme à Montréal, les discussions laissent entrevoir la formalisation d'un nouveau régionalisme métropolitain.

CHAPITRE 6 : LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU RÉGIONALISME MÉTROPOLITAIN : ENTRE INSTITUTIONNALISATION ET LOGIQUE DE RÉSEAU

Introduction

Le nouveau régionalisme métropolitain a émergé en suivant des voies différentes selon les cas de Marseille et de Montréal. Lors de la formalisation de ce nouveau régionalisme, au-delà de la convergence des agendas politiques, nous pouvons retrouver des similitudes à propos de la réalisation de reconfigurations institutionnelles et de la mise en place de nouvelles planifications :

- Comment et par quel processus se reconfigure le système d'acteurs ?
- Comment s'institutionnalise la métropole, en tant qu'espace politique, mais aussi en tant qu'espace d'action collective liée à la planification ?
- Quel est le résultat de ce processus de reconfiguration, dans quelle mesure peut-on parler d'innovations dans le système de planification ?

Pour répondre à ces interrogations, nous verrons d'abord le cas de Marseille qui correspond à un jeu subtil entre une incitation de l'État à coopérer et la mobilisation du milieu local pour répondre à cette demande tout en négociant les contours de ce nouveau réseau d'acteurs. Ensuite, nous verrons le cas de Montréal qui correspond à une forte intervention de l'État qui a redéfini le cadre institutionnel et qui a par conséquent suscité des résistances importantes des acteurs locaux.

1. Marseille : de la loi Chevènement à l'appel de la DATAR

1.1. Le renouveau de l'intercommunalité avec la loi Chevènement

L'esprit de la loi Chevènement

Avec la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au « *renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* », dite loi Chevènement, l'État s'inscrit dans la continuité de la loi ATR et met en place, à la fois des contraintes et des incitations qui permettront à l'intercommunalité locale de franchir un nouveau pallier et d'entamer une recomposition institutionnelle tant attendue par le Club d'échanges et de réflexion sur l'aire métropolitaine marseillaise.

La loi a pour objectif de rationaliser l'intercommunalité en supprimant les districts et les communautés de villes. Elle propose trois formules de coopération en fonction de la nature démographique du territoire : communautés de communes en milieu rural, périurbain et pour les villes moyennes ; communautés d'agglomération pour les aires urbaines importantes et communautés urbaines pour les grandes villes (BARAIZE and NEGRIER 2001).

Elle est aussi conçue comme un moyen de surmonter les obstacles à la coopération intercommunale. Elle donne au représentant de l'État, la possibilité de contraindre, sous certaines conditions, des communes opposées à l'intégration dans un EPCI. C'est l'une des dispositions les plus controversées de la loi : beaucoup d'élus locaux ont en effet considéré que cette contrainte était contraire à la règle constitutionnelle de « *libre administration des collectivités locales* », et qu'elle remettait en cause le principe d'autonomie des pouvoirs locaux.

Le poids du contexte historique dans l'application de la loi

L'application de la loi passe par son appropriation par les acteurs locaux, elle doit donc se confronter aux contextes territoriaux. Le poids de cette histoire régionale renvoie à une tradition d'autonomie communale et de conflits récurrents entre les différents pôles de la métropole, à l'image du plus important qui oppose Marseille à Aix-en-Provence. De fait, la loi Chevènement qui présente une vision quelque peu normative d'une autorité d'agglomération pouvant s'étendre sur l'ensemble de l'aire urbaine a rencontré de nombreuses résistances (DOUAY 2003).

De nombreuses communes se sont opposées à cette recomposition intercommunale, tout comme les différents pôles de la métropole ont souhaité affirmer leur autonomie face à la future communauté urbaine de Marseille. Ainsi, l'intention que certains avaient, de voir se constituer une grande communauté regroupant Marseille, mais aussi Aix-en-Provence, Aubagne et l'étang de Berre est restée un rêve (NOTARIANNI 1998).

La peur de la Communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole

La peur repose sur deux appréhensions différentes. C'est tout d'abord la formule institutionnelle de la communauté urbaine qui est source d'inquiétudes. Cette institution est celle qui comporte le plus grand nombre de transferts de compétences, notamment en matière d'aménagement de l'espace (SCOT, mais aussi PLU - Plan local d'urbanisme - et permis de construire), d'habitat et de politique de la ville. Ce niveau d'intégration fait craindre aux maires de perdre la maîtrise de l'avenir de leurs communes, face au poids démographique et politique de la ville-centre.

Cette appréhension est aussi nourrie par Marseille en tant que société urbaine, qui est aussi un facteur d'angoisse. Les communes de la périphérie marseillaise n'ont pas envie d'être associées à la ville-centre et à ses difficultés. En effet, les élus de la périphérie, disposant d'un cadre de vie préservé avec parfois de nombreux espaces verts, ont plus ou moins résisté à la pression immobilière pour maintenir ou attirer davantage les

populations les plus aisées ou tout simplement la classe moyenne qui a en partie fuit Marseille. Ainsi des communes comme Le Rove, Allauch, Septèmes-les-Vallons ou Les Pennes-Mirabeau entrent dans ce cas de figure, dont la population, majoritairement d'origine marseillaise redoute les effets de dévalorisation liés à la proximité de la précarité marseillaise. En somme, ces communes refusent de devenir la « banlieue » de Marseille. Pour illustrer cette opposition à la communauté urbaine, nous pouvons citer le maire du Rove qui explique que « *la population qui vit ici a fui Marseille il y a quelques années. Elle ne veut donc pas en entendre parler* » (OLIVE and OPPENHEIM 2001).

Face à ces nombreuses résistances, J. C. GAUDIN adopte une attitude mesurée. En ce sens, il rompt avec les formes de leadership adoptées ses prédécesseurs, G. DEFFERRE ayant un certain mépris pour la périphérie marseillaise et R. VIGOUROUX ayant exprimé des intentions hégémoniques. Pour séduire les communes de sa périphérie, J.C. GAUDIN adopte une attitude modeste que l'on pourrait qualifier de « sénatoriale ». Il donne des signes de bonne volonté envers les petites communes, il propose même de manière implicite de détourner la loi, pour neutraliser ses contraintes. Il élabore donc toute une série de règles qui garantissent une large autonomie aux communes :

« *Dans la communauté urbaine, Marseille ne fera pas sa loi. Pour que les communes n'aient pas peur, nous ferons notre propre constitution où nous écrirons toutes les garanties d'indépendance et de liberté des communes* »⁴⁰. De même, le maire de Marseille déclare encore : « *On choisira les compétences que l'on veut mettre en commun, et il sera écrit dans les statuts de la communauté urbaine que les maires gardent leurs prérogatives en matière de permis de construire ou de POS* »⁴¹.

⁴⁰ Cité dans la Marseillaise du 23 novembre 1999.

⁴¹ Cité dans la Provence.

Le jeu des acteurs métropolitains

Si cet espace hérite d'une loi, c'est-à-dire d'une structure d'opportunité pour sa recomposition, il n'en est pas moins vrai que la loi (et son représentant institutionnel, le Préfet) hérite de territoires politiques qui balisent assez fortement l'univers des possibles. De ce fait, face à ce paysage fragmenté, la vision normative qui consistait à imposer à un territoire, (en l'occurrence l'aire urbaine), une seule autorité d'agglomération en créant une communauté urbaine n'a pas pu se concrétiser.

La tâche du Préfet s'est donc avérée difficile, il devait se faire le chantre du « *périmètre pertinent* » et de la « *continuité territoriale* », mais derrière la figure du commandeur abusivement prêtée au représentant de l'État, « *se profilent plusieurs capacités, modalités et registres d'action* ». A ce titre F. BARAIZE et E. NEGRIER (2001) ont repéré trois figures du Préfet par rapport aux intercommunalités, celles de « *l'assureur* », de « *l'entrepreneur* » et enfin celle de « *l'épargnant* ».

Dans cette perspective, Y. OLLIVIER, le Préfet, constitue, une bonne illustration aussi bien à la figure du Préfet « *entrepreneur* », qu'à celle du Préfet « *épargnant* ». En effet, face à la règle moins juridique, mais plus efficiente du jeu politique local, il a parfois joué de son autorité, mais il a le plus souvent été un acteur parmi d'autres, à l'intérieur des transactions politiques suscitées par la loi.

Face à lui, l'un des principaux acteurs de ce jeu politique complexe est le Conseil général des Bouches-du-Rhône incarné par son président J.-N. GUERINI, figure du notable par excellence. Dans ce département, comme dans d'autres, on retrouve la rivalité historique qui oppose la ville-centre au reste du département. Cependant, dans les Bouches-du-Rhône, cette opposition est plus l'expression de rivalité personnelle et politique, que la traduction d'un clivage urbain/rural. Depuis, la fin du système DEFERRE, le département qui est resté sous l'autorité des socialistes, a vécu des tensions avec les maires successifs de Marseille, que ce soit R. VIGOUROUX ou J. C. GAUDIN. L'attitude du Conseil général a fait longtemps obstacle à l'affirmation de Marseille en

tant que capitale régionale. Ainsi, alors que la municipalité initie le projet *Euroméditerranée*, L. WEYGAND son président socialiste d'alors, soutient le projet aixois d'*Europôle* de l'Arbois autour de la future gare du Train à grande vitesse (TGV), de même il choisit de localiser le nouvel hôtel du département dans son propre canton des quartiers Nord, c'est-à-dire assez loin du secteur d'*Euroméditerranée* et donc des priorités municipales.

Pour le Conseil général, l'application de la loi Chevènement comportait un risque, celui de voir émerger une autorité d'agglomération concentrant l'essentiel des richesses et de la population des Bouches-du-Rhône. Or, le leadership et l'influence du Conseil général résident dans sa capacité à dominer une aire métropolitaine caractérisée par son émiettement et sa fragmentation. Le département avait donc intérêt à voir l'aire métropolitaine se structurer autour de multiples pôles intercommunaux, pour réduire d'autant l'influence et le pouvoir qu'aurait pu s'approprier une communauté urbaine de Marseille rassemblant un très grand nombre de communes.

Dans ce subtil jeu d'influence, même si l'attitude du département semble évoluer, de fait celui-ci a une fois encore joué contre Marseille. Ce comportement peut s'expliquer par l'opposition politique qui existe entre J.N. GUERINI et J.C. GAUDIN. En effet, même si J.N. GUERINI ne s'est pas porté candidat contre J.C. GAUDIN aux élections municipales de 2001, il paraissait déjà à cette date en position d'attente pour les prochaines élections municipales de 2008. De plus, en essayant de limiter l'importance de la communauté urbaine, il permettait à sa famille politique de s'affirmer par rapport à J.C. GAUDIN, voir de lui disputer ses capacités de leadership sur l'ensemble de la métropole. Ainsi, le département a soutenu les élus du Pays d'Aubagne qui n'ont pas souhaité rejoindre la structure marseillaise. Et surtout, J.N. GUERINI a soutenu J.F. PICHERAL, le maire socialiste d'Aix-en-Provence⁴² qui a lancé la communauté du Pays d'Aix dans une stratégie d'extension de son périmètre. A cet égard, M. OLIVE et J.P. OPPENHEIM (2001)

⁴² Avant d'être élu sénateur en 1995, J. F. PICHERAL était d'ailleurs premier vice-Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône.

relatent l'intervention du Président du Conseil général auprès du Préfet, pour appuyer la demande des Pennes-Mirabeau qui souhaitait s'extraire du périmètre marseillais pour rejoindre le regroupement aixois.

En janvier 2000, à l'issue de ces transactions, le Préfet a proposé un nouveau schéma de coopération intercommunale pour l'ensemble du département, celui-ci maintient en l'état un certain nombre de regroupements, mais surtout il officialise la partition de la métropole en différents pôles intercommunaux.

Au premier janvier 2001, la communauté de communes de Marseille-Provence-Métropole est transformée en communauté urbaine (PATSIAS 1996). Elle réunit 18 communes autour de la ville-centre et rassemble près d'un million d'habitants pour former le « Pays de Marseille », celui-ci incluant les communes littorales historiquement liées au développement de la ville. Six de ces communes (Allauch, Plan-de-Cuques, Marignane, Cassis, Septèmes-les-Vallons et le Rove) sont intégrées plus ou moins autoritairement par le Préfet. Alors que trois communes (Eyguières, Cornillon-Confoux et Saint-Mitre-les-Remparts) se retirent de l'ensemble que formait la Communauté de communes pour respecter le principe de continuité territoriale. À cet égard, il est intéressant d'évoquer le retrait des Pennes-Mirabeau qui n'était pas touché par ce principe. En effet, cette commune est tournée vers le bassin de vie marseillais, elle partage même avec sa voisine Cabriès le produit de la taxe professionnelle de la zone commerciale de Plan-de-Campagne.

Toujours le premier janvier 2001, la communauté de communes du Pays d'Aix est transformée en communauté d'agglomération (FEDOROV 2000). Alors qu'elle comptait 19 communes et rassemblait un peu moins de 260 000 habitants. Elle regroupe depuis le premier janvier 2002, 34 communes et 332 062 habitants. L'adoption de ce vaste périmètre qui va au-delà des limites du Pays d'Aix a entraîné la dissolution de la communauté de communes Monts Auréliens-Saint-Victoire, ainsi que de la communauté de communes des Coteaux d'Aix. À proximité, voir quasiment à l'intérieur de ce nouvel ensemble, nous pouvons noter la situation de Gardanne qui depuis que Mimet à rejoint

le Pays d'Aix se trouve presque encerclée. Cette situation peut s'expliquer par la présence d'un maire communiste⁴³ qui a d'abord espéré pouvoir créer une intercommunalité rassemblant le Pays minier.

En décembre 1999, à l'Est de Marseille, la communauté de communes du Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume a été transformée en communauté d'agglomération, sans modification de son périmètre. À travers, J. TARDITO, maire d'Aubagne, la communauté du GHB, reconnaît la nécessité d'élargir à terme le périmètre de MPM, mais revendique « *le rôle de catalyseur entre les différentes communautés* », dans le respect des « *pôles de dynamismes* » et des « *identités de chacun* »⁴⁴.

A l'Ouest de Marseille, la commune de Martigues, forte de ses 44 000 habitants et de la taxe professionnelle générée par le pôle chimique, a refusé de s'associer à l'intercommunalité marseillaise. De ce fait, en décembre 2000 a été créé la Communauté d'agglomération de l'Ouest de l'étang de Berre. Elle regroupe les 65 637 habitants, des communes de Martigues, Port-de-Bouc et Saint-Mitre-les-Remparts.

Toujours sur les rives de l'étang de Berre, le Syndicat d'agglomération nouvelle du Nord-Ouest de l'étang de Berre a été transformé en communauté d'agglomération et regroupe ainsi 74 012 habitants. En plus d'Istres, Fos-sur-Mer et Miramas, il intègre désormais les communes de Port-Saint-Louis-du-Rhône, Grans et Cornillon-Confoux

Troisième intercommunalité des Bouches-du-Rhône, en termes de population, la Communauté d'agglomération Salon-Berre-Durance, dénommée aussi "agglomération" regroupe 17 communes et plus de 120 000 habitants. Elle est issue des 5 communes du district du Pays salonais (à l'exception de Grans), des 6 communes du multipôle de l'étang de Berre et des 5 municipalités de la communauté de communes Collines-Durance, ainsi que de 3 autres communes du nord du département.

⁴³ Fidèles à leurs prises de positions antérieures, les élus communistes se sont opposés à la loi Chevènement.

⁴⁴ Cité dans le Pavé du 26 avril 2000.

Le cas de Gardanne

Plusieurs années après son vote par les députés, l'application de la loi Chevènement dans l'aire métropolitaine marseillaise provoque encore de nombreux débats. Cet espace semble s'être structuré autour de deux communautés stabilisées, celle de MPM et celle de la CPA. Cependant, autour de celles-ci, il reste quelques incertitudes et des recompositions sont encore à l'œuvre.

Les problèmes se focalisent sur l'Est du département, ainsi C. VALLETTE reconnaît que « *le principal problème, c'est Gardanne qui fout la pagaille*⁴⁵ ». Par peur d'être marginalisée dans la CPA et par affinité politique avec l'intercommunalité aubagnaise, la cité minière a manifesté son intention de rejoindre la communauté d'agglomération du GHB, et non la CPA comme pourrait le faire penser sa situation géographique. En effet, c'est grâce à 20 mètres de frontières communales entre Gréasque et Gardanne, que cette dernière peut assurer la continuité territoriale avec GHB. Ce nouveau regroupement rassemblerait ainsi 14 communes (Gardanne, les 6 communes de GHB et les 7 communes de la communauté de communes de l'Etoile et du Merlançon) et 120 000 habitants. Ce projet d'intercommunalité bute sur l'opposition du Préfet qui malgré l'opposition affichée de M. JOISSAINS-MASINI voudrait voir Gardanne intégrer la CPA. Celui-ci dans une lettre du 29 janvier 2003 adressée à R. MEI, le maire de Gardanne, (re)dit une nouvelle fois que :

« l'idée d'un rattachement à la communauté du GHB ne me paraît pas pertinente. Elle se heurte à un problème de continuité territoriale du fait de l'opposition renouvelée de deux communes⁴⁶ de la communauté de l'Etoile. Par ailleurs, les éléments objectifs de solidarité de Gardanne avec Aubagne restent très faibles. (...) En revanche, il est clair que ces liens (transport domicile-travail, santé,

⁴⁵ Entretien avec C. VALLETTE président de la commission aménagement de MPM, le 17 avril 2003.

⁴⁶ Gréasque et Cadolive préférant rejoindre la CPA, S. MAUREL maire de Gréasque en appelant même " à l'esprit de la Loi Chevènement " (TPBM n°365).

culture, développement économique) ne font avec le temps que se renforcer avec le bassin de vie d'Aix »⁴⁷.

La situation semble bloquée, ainsi les élus locaux ont publié une lettre ouverte au Premier Ministre. Cependant, le Préfet OLLIVIER n'est jamais revenu sur ses positions, alors que depuis le 12 juillet 2002, il ne disposait plus des moyens législatifs pour intégrer de force une commune dans une structure intercommunale⁴⁸. Depuis le mois d'avril 2003, un nouveau Préfet de région a pris ses fonctions, cette nomination permettant de trouver une issue à cette situation⁴⁹.

Après quatre ans de polémiques, une issue a été trouvée le 29 décembre 2006, deux arrêtés préfectoraux ont en effet validé la dissolution de la communauté de communes Etoile-Merlançon et la possibilité pour ses membres de rallier au premier janvier la communauté d'agglomération de (GHB). Deux communes d'Etoile-Merlançon - Gréasque et Cadolive - ayant décliné l'offre, la nouvelle intercommunalité baptisée Pays d'Aubagne et de l'Etoile, rassemble 11 communes.

Au-delà de l'intégration de Gardanne dans une structure intercommunale qui est toujours discutée, cette polémique pose la question de l'avenir d'une intercommunalité autour d'Aubagne, c'est-à-dire entre Aix et Marseille. En effet, Aubagne et Marseille appartiennent à la même agglomération depuis de nombreuses décennies et les 130 000 déplacements entre ces deux villes le démontrent quotidiennement. Face à cette réalité géographique, J. TARDITO en son temps et aujourd'hui A. BELVISO ne nient pas les liens unissant ces deux structures intercommunales, ils envisagent même à long terme une intégration dans MPM. Mais actuellement, cette perspective semble encore lointaine, GHB insistant sur sa volonté d'être « *un trait d'union entre Marseille et Aix-en-Provence* », ou encore de « *constituer un puissant pôle de développement au côté de la*

⁴⁷ Cité dans la Provence du 12 mars 2003.

⁴⁸ La loi donnait un délai de trois ans au Préfet, durant lequel il pouvait intégrer de force une commune dans une intercommunalité.

⁴⁹ Les fonctionnaires comme les élus s'entendaient pour penser que le départ du Préfet OLLIVIER permettrait de trouver une issue à ce blocage.

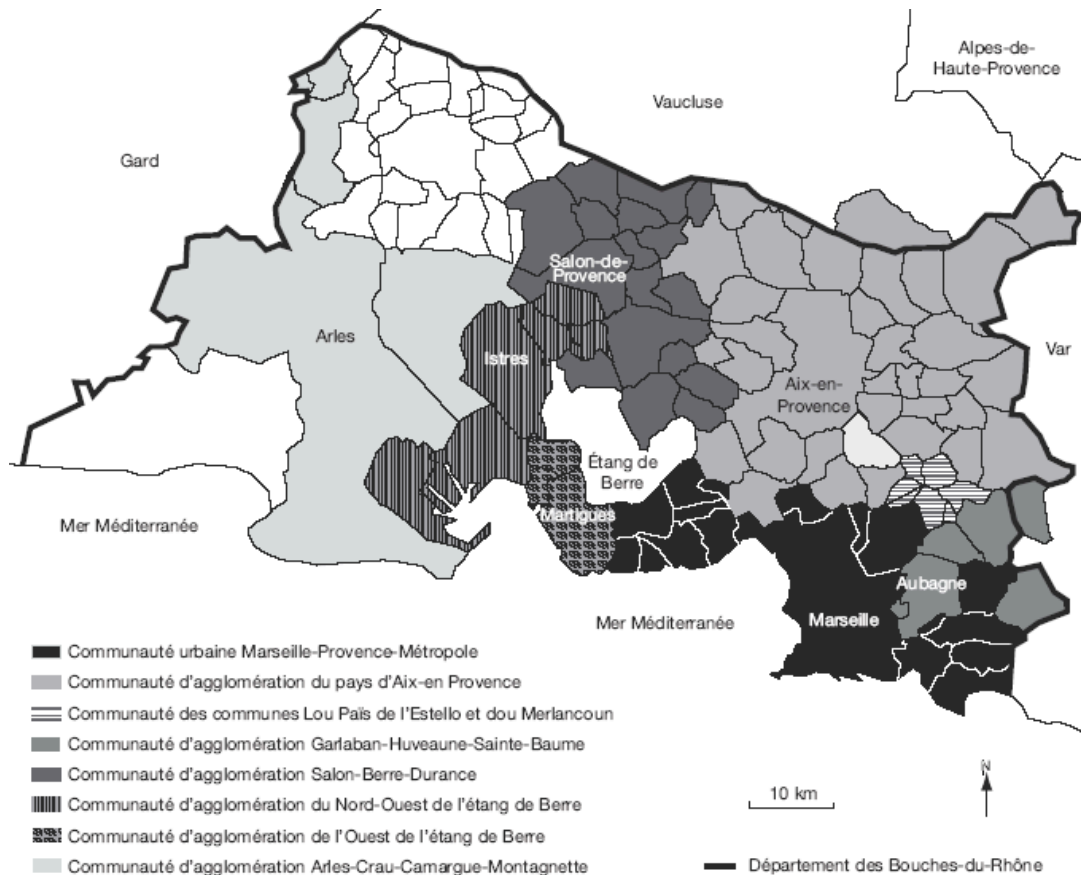
Communauté urbaine de Marseille et de la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence ». Face à cette ambition, les élus marseillais restent discrets, mais semblent bien plus pressés, ainsi C. VALLETTE explique que « *ce qui a été décidé avec MPM est obsolète dès le départ, on ne peut concevoir ça que sur l'aire du grand Marseille qui va d'Arles-Fos à La Ciotat avec Salon en haut : Marseille et un rayon de 60 km* »⁵⁰ et il prédit que « *dans les trois ans qui viendront l'ensemble de GHB rentrera directement dans le territoire de la communauté urbaine de Marseille* »⁵¹. De même, il insiste sur la nécessité de réunir dans la même structure Marseille et Fos, car « *le port de Marseille qui est coupé en deux sur deux communes qui ne se parlent pas, ce n'est pas pensable* ».

Nous pouvons conclure en affirmant qu'avec la loi Chevènement, l'intercommunalité a franchi une nouvelle étape importante pour la structuration de l'aire métropolitaine (Fig. 22). Cependant, son appropriation par les acteurs locaux n'a pas permis de dépasser toutes les oppositions et rivalités qui traversent cette métropole. Ainsi, le paysage intercommunal se caractérise toujours par sa fragmentation ou plutôt son caractère multipolaire avec au premier rang les intercommunalités d'Aix-en-Provence, Marseille et Aubagne.

⁵⁰ Entretien avec C. VALLETTE président de la commission aménagement de MPM, le 22 février 2006.

⁵¹ Entretien avec C. VALLETTE président de la commission aménagement de MPM, le 17 avril 2003.

Figure 22 : Le paysage institutionnel issu de la Loi Chevènement et engagé dans la coopération métropolitaine (2005)



Source : DOUAY, 2006 Infographie : INRETS

1.2. Le conflit autour des périmètres des SCOT ou l'élément déclencheur de la coopération métropolitaine

À l'origine, l'objectif du SCOT est de favoriser une coopération entre l'ensemble des communes faisant partie d'un même bassin de vie. Un tel schéma doit être élaboré par un établissement public, regroupant les EPCI compétents, et les communes non-membres de ces EPCI. Dans la pratique, le périmètre du SCOT peut coïncider avec celui d'un EPCI : c'est alors celui-ci qui élabore et approuve le schéma. Il peut exister aussi,

dans le périmètre, un ou plusieurs EPCI compétents en matière de SCOT, ainsi que des communes non-membres de ces EPCI. Un syndicat mixte serait alors constitué pour élaborer le schéma.

Dans la RUMA, les différentes intercommunalités ont souhaité élaborer des SCOT à l'échelle de leur périmètre⁵². Face à ces propositions, le Préfet a refusé d'approuver les projets qui lui étaient proposés car il les jugeait trop directement calqués sur les périmètres des structures intercommunales du département. Or, ces différentes intercommunalités, si elles répondent au principe de « *périmètre pertinent* » défini dans la loi, il faut chercher cette cohérence à l'échelle des traditions politiques et des transactions entre les élus, plus qu'à l'échelle du fait urbain. Par le biais des SCOT, la loi SRU passe au révélateur de cohérence le maillage intercommunal mis en place en 2000, et ce que le Préfet avait jugé acceptable politiquement ne lui paraît plus possible lorsqu'il s'agit d'aménagement et d'urbanisme. « *Le SCOT n'est pas un territoire politique, c'est un document technique qui doit tenir compte des bassins de vie* »⁵³, a déclaré Y. OLLIVIER, le Préfet des Bouches-du-Rhône, qui reconnaît à la décharge des élus, que l'empilement des textes législatifs traitant du territoire ces dernières années a certainement contribué à jeter le trouble dans les esprits.

Ainsi à la fin de l'année 2002, les élus de la métropole se sont insurgés contre le refus du Préfet d'approuver les périmètres des SCOT : « *Nous sommes tous d'accord pour arrêter des périmètres à l'échelle de nos agglomérations. Il faut respecter ce consensus alors que l'absence de réponse de l'État est un frein majeur aux politiques de développement de l'aire métropolitaine marseillaise* »⁵⁴, dénonçait ainsi Alain BELVISO, président de la communauté d'agglomération du GHB. De son côté, le maire de la petite commune de La Bouilladise remarquait qu'« *en bloquant nos plans locaux d'urbanisme, on ne pourra pas mettre en œuvre la mixité sociale de l'habitat dans nos communes* »⁵⁵.

⁵² GHB souhaitant établir un SCOT avec les communes désirant rejoindre la communauté d'agglomération.

⁵³ Cité dans la gazette des communes.

⁵⁴ Idem.

Ce conflit autour de la définition des périmètres des SCOT n'est pas sans rappeler les affrontements qui sont apparus lors de l'élaboration de la DTA. Une fois de plus, le Préfet doit faire face à la fronde des élus locaux. Cependant, ce nouvel événement, s'il a aussi une portée pédagogique comme ceux qui l'ont précédé, il est aussi un véritable élément déclencheur. En effet, dans une perspective de gouvernance, après cette prise de conscience, nous assistons à la mobilisation de ces acteurs locaux, pour créer les conditions du consensus.

Ainsi, le 23 janvier 2003, les présidents de ces communautés : J.C. GAUDIN pour MPM, M. JOISSAINS-MASINI pour la CPA et A. BELVISO pour GHB écrivaient au Préfet pour demander la mise sur pied d'une « *conférence des trois présidents qui aurait pour fonction le pilotage stratégique et politique de la démarche* » de concertation sur l'aménagement du territoire de la métropole. Ils soulignaient que, « *dans le cadre de la décentralisation* », il était important de définir d'abord ce niveau avant de « *décliner les SCOT* » dans chacun de leurs espaces. Cette lettre n'a pas reçu de réponse formelle, certains élus comme C. VALLETTE rappelait alors que c'est « *le Préfet qui a découpé le territoire en diverses communautés urbaines* »⁵⁶, créant, selon lui, quelques incohérences majeures en matière de transports, par exemple. Nous le voyons la position centrale du représentant de l'État est délicate à défendre, car il doit assumer les ambiguïtés du nouveau contexte législatif, alors que les élus locaux à l'image de C. VALLETTE jouent de ces ambiguïtés pour accroître leurs marges de manœuvre et ainsi marginaliser la position de l'État.

La formation du trio MPM-CPA-GHB

La 23^e rencontre des agences d'urbanisme organisée à Marseille en décembre 2002 a donné lieu à une annonce importante par C. VALLETTE. Celui-ci a annoncé la prochaine signature d'une charte de coopération métropolitaine entre les intercommunalités d'Aix-

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Cité dans le monde du 04 mars 2003.

en-Provence, Marseille et Aubagne. Cette nouvelle étape pour la structuration de l'aire métropolitaine marseillaise est un événement important car pour la première fois, nous voyons les principaux élus de la métropole passer des bonnes intentions aux actes.

Ce rapprochement politique doit beaucoup au passage à droite d'Aix-en-Provence, ainsi J.C. GAUDIN indique que « *depuis la dernière municipale, la donne a changé et la collaboration entre nos deux villes s'établit de manière naturelle* »⁵⁷. Pour sa part, M. JOISSAINS-MASINI confirme ce sentiment en indiquant, qu'« *aujourd'hui, les rencontres informelles entre les administrations et les élus des deux villes ont considérablement amélioré les relations* »⁵⁸.

Cependant face aux évolutions électorales, le cas d'Aubagne est très intéressant, en effet son intégration dans cette dynamique inter-communautaire a permis de dépasser la rivalité historique entre Aix et Marseille. Du bi-pôle Aix-Marseille s'effectue le passage à une réalité plus complexe qui correspond plus à la réalité multipolaire de cet espace. L'intégration de cette troisième intercommunalité correspond à un mouvement déjà ancien. En effet, devant les réalités géographiques qui lient Marseille et Aubagne⁵⁹, les élus de GHB admettent eux-mêmes qu'à plus long terme, ils rejoindront sûrement MPM. Pour qualifier leur positionnement, A. BELVISO parle de « *trait d'union entre Marseille et Aix-en-Provence* »⁶⁰. Plus concrètement, au cours de l'année 2003, GHB a adhéré à l'AGAM, ainsi, dans une volonté d'harmonisation de ces politiques d'aménagement de l'espace avec son voisin marseillais, GHB a confié la réalisation de son SCOT à l'agence.

Au-delà des débats et des manœuvres politiques qu'elle a pu susciter cette charte de coopération a ouvert de nombreuses perspectives. Les élus semblent alors assez enthousiastes face au développement de cette coopération, par exemple, la députée-maire d'Aix-en-Provence pense qu'« *elle permet un aménagement cohérent et équilibré du territoire en matière d'économie, d'habitat, de déplacements et d'environnement.*

⁵⁷ Cité dans l'Express n° 2698 du 20 mars 2003.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Tous les jours 150 000 déplacements s'effectuent entre ces deux villes de la métropole.

Pour favoriser cette coopération, nous mettons progressivement en place des structures communes de réflexion, avant d'envisager de décider ensemble »⁶¹. Le sénateur-maire de Marseille, indique pour sa part, que « Marseille est la capitale naturelle et la locomotive du département. Son développement ne peut être que profitable aux communes qui l'entourent. Mais, pour devenir une métropole euroméditerranéenne, Marseille doit pouvoir s'appuyer sur un hinterland performant »⁶².

« Pour aborder conjointement les grands enjeux métropolitains actuels et en devenir »⁶³, les trois présidents des communautés sont :

« persuadés de la nécessité d'harmoniser et d'articuler nos projets respectifs, pour la construction de l'aire métropolitaine, il nous apparaît indispensable de prendre appui sur nos deux agences d'urbanisme pour capitaliser et valoriser les approches et le travail en commun développés dans le cadre de l'Atlas et poursuivis actuellement au niveau des différents projets d'agglomération »⁶⁴.

Cette démarche s'appuie sur un diagnostic des enjeux métropolitains qui a débuté par la thématique des transports, ensuite d'autres thèmes comme « le logement, l'environnement et les zones d'activités »⁶⁵ pourraient faire l'objet de la même démarche.

Sur le plan institutionnel, la charte devait se traduire par la mise en place d'une conférence des trois présidents « qui aurait pour fonction le pilotage stratégique et politique de la démarche. Au-delà des présidents, cette conférence aurait vocation à réunir en tant que de besoin les élus principalement en charge des thématiques qui vont nourrir les exercices de planification stratégique »⁶⁶.

⁶⁰ Magazine de la communauté d'agglomération GHB, n°2 mai 2002.

⁶¹ Cité dans *l'Express* n° 2698 du 20 mars 2003.

⁶² *Idem.*

⁶³ Lettre adressée au Préfet par les trois présidents.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

Une introduction commune aux projets d'agglomération

En 2003 cette collaboration informelle débouche sur la rédaction d'une introduction commune aux projets d'agglomération de la CPA, de MPM et de GHB : « *Convaincus qu'ils partagent des références fondamentales, les trois territoires partenaires entendent relever, ensemble, les défis qui les concernent.* » (CPA 2003). Ce document de 5 pages présente notamment :

« *Un projet fédérateur pour des territoires partenaires qui s'articule autour de trois principaux objectifs : (...) Conforter le statut de métropole européenne(...) Mieux faire fonctionner le territoire : assurer sa bonne accessibilité externe et mettre en place un système métropolitain de déplacements axé prioritairement sur les transports collectifs (...) Améliorer les conditions de vie des habitants* » (CPA 2003).

Face à ces beaux objectifs, nous pouvons relever le chemin parcouru, mais il convient aussi de relever les limites d'un tel objectif, ainsi dans le milieu technique, plusieurs personnes parlent alors d'« *d'affichage de projets qui n'est pas abouti, qui reste dans l'incantatoire par rapport à des objectifs ; on n'a pas encore réellement identifié le fil qui va relier tous ces différents projets entre eux* »⁶⁷.

1.3. L'appel à coopération de la DATAR

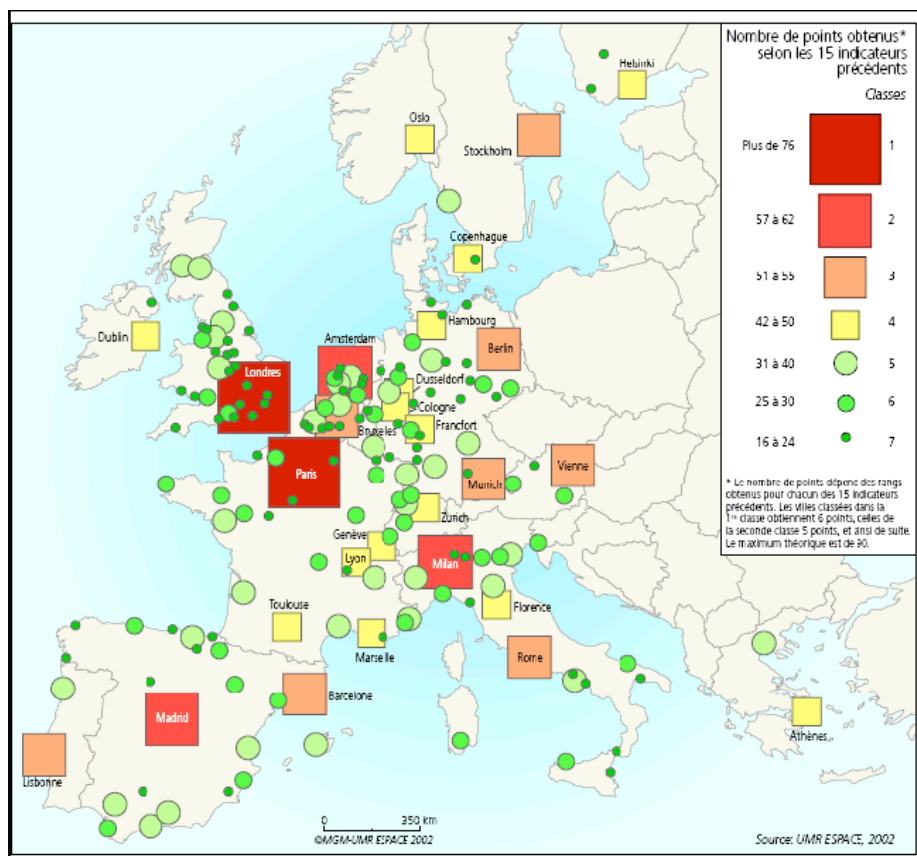
Le constat du faible rayonnement économique

40 ans après l'expérience des « *métropoles d'équilibre* », la DATAR décide de lancer un « *appel à coopération métropolitaine* » en juin 2004. La genèse de cette politique s'inscrit dans une série d'études et de diagnostics. Il a été choisi de revisiter le travail de R. BRUNET (1989) et d'étudier les villes européennes dans une démarche comparative

⁶⁷ Entretien avec un technicien de l'État, le 23 janvier 2006.

(ROZENBLAT and CICILLE 2003). Une nouvelle classification des villes européennes de plus de 200 000 habitants a donc été effectuée (Fig. 23). Celle-ci a montré que les grandes villes françaises sont mieux classées dans leurs fonctions de rayonnement culturel et universitaire qu'elles ne le sont dans les grandes fonctions économiques directement créatrices de richesse.

Figure 23 : La hiérarchie des villes européennes (2002)



Source : UMR Espace, 2002

Le principal constat de cette étude est que, parmi les villes françaises, on trouve une seule métropole de la classe 1, ville de rang mondial, Paris, puis il faut attendre la classe 4 pour trouver Lyon, Marseille (dans le classement, celle-ci arrive à la 23^e

position) et Toulouse. Ce constat met en évidence le déséquilibre de l'armature urbaine française, qui manque cruellement de métropoles de dimension européenne :

« Pour Vincent Fouchier⁶⁸, ces mobilisations nombreuses et variées ont à la fois permis d'établir un état des lieux de la situation aussi actualisé et étendu que possible, à même d'étayer les propositions de politique métropolitaine, et de faire naître, ou s'exprimer, selon les cas, la conscience des enjeux liés à la place des métropoles françaises dans la concert urbain européen. Si cette conscience était peu présente, ou peu visible, au début du processus, Vincent Fouchier affirme que " sur les enjeux, la compréhension est venue facilement, ce devait être dans l'air du temps ". » (TOUCHE 2006: 28).

L'appel à coopération du gouvernement

Le CIADT du 18 décembre 2003 :

« arrête un cadre d'actions pour améliorer le rayonnement des métropoles françaises en Europe (...) Dans un contexte de compétition mondiale (...), les métropoles françaises doivent pleinement jouer leur rôle de moteurs pour la croissance et pour l'emploi et conforter leur place européenne en contribuant au développement de l'ensemble du tissu régional.

C'est pourquoi le CIADT décide d'engager une « stratégie nationale » (...) [qui] s'appuie sur : un renforcement du rayonnement économique (...), de l'enseignement supérieur et de la recherche (...), du rayonnement culturel et artistique (...) une meilleure accessibilité (...).

À cette fin, l'État propose, à ses partenaires des villes et des régions, une démarche en trois phases : un appel à projets, dès le premier semestre 2004, afin d'identifier les projets structurants et de soutenir la constitution de coopérations à l'échelle métropolitaine, un projet métropolitain préparé par les

⁶⁸ Responsable des politiques métropolitaines à la DATAR au moment du lancement de l'appel.

collectivités, un «contrat métropolitain », s'inscrivant dans la nouvelle relation contractuelle instituée entre l'État et les régions, signé après 2006. » (DATAR 2004).

Concrétisant le CIADT, l'Appel à coopération métropolitaine (ACM) est lancé à Marseille en juin 2004 sous l'intitulé : « *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises* ». Après avoir repris les constats de diagnostic déjà évoqués, il définit trois priorités (DATAR 2004) :

- Aider les métropoles, qui en feront la demande en affichant une forte volonté politique, à renforcer leurs fonctions économiques supérieures ;
- Mobiliser progressivement les politiques sectorielles de l'État, dans le champ de compétences qu'il gardera après la décentralisation ;
- Inciter à la mise en place d'une coopération souple, mobilisant à la fois les grandes villes et les villes moyennes qui les entourent, avec une ingénierie adaptée.

La DATAR explique alors les trois phases de la démarche : l'appel à coopération lui-même, la préparation du projet métropolitain par les acteurs locaux, et ce qui est désigné alors comme étant le « contrat métropolitain ».

Le gouvernement définit les « *accélérateurs de rayonnement* » sur lesquels il peut mobiliser les moyens de l'État auprès des métropoles, à savoir : le rayonnement économique, la localisation d'emplois publics, l'accessibilité, l'ingénierie et la coopération métropolitaine, la recherche et l'enseignement supérieur, et la culture et les arts.

Finalement la DATAR précise qu'

« Aucune liste n'est définie a priori, dans la mesure où l'État n'accompagnera que les collectivités volontaires. Mais ce sont au total une quinzaine d'espaces qui sont visés (...) Les métropoles, au sens du présent appel à coopération, sont des espaces comptant 500.000 habitants au minimum, qui comprennent au moins une

aire urbaine de plus de 200.000 habitants environ et impliquent plusieurs villes moyennes ».

Dans les faits, 42 aires urbaines sont potentiellement concernées par l'appel du gouvernement.

Les réponses des métropoles

Les acteurs locaux avaient jusqu'au 15 décembre 2004 ou au 15 mai 2005 pour soumettre un « projet métropolitain » à la DATAR. L'ensemble des grands espaces métropolitains ont répondu (Fig. 24 et Tab. 6) malgré les difficultés traditionnelles de coopération que l'on pouvait supposer :

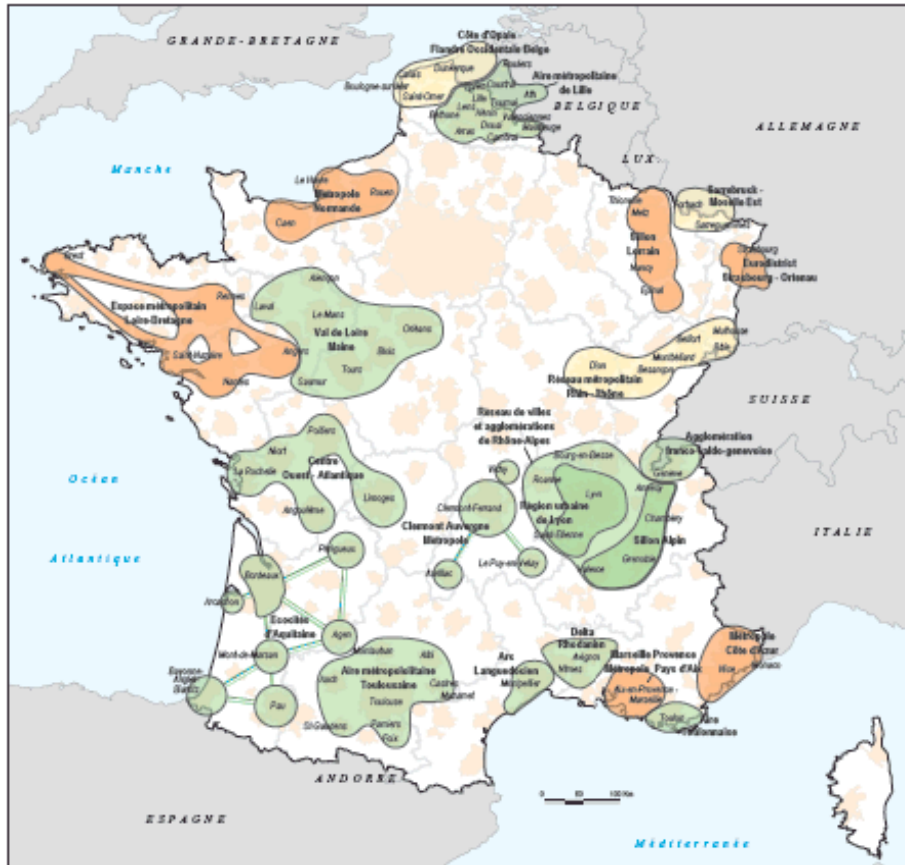
« La nature des réponses est intéressante à étudier parce qu'elle instaure de nouvelles formes de coordination dans le dispositif politico administratif territorial français, très enchevêtré, tant dans la dimension institutionnelle que dans la dimension des projets. Cet enchevêtrement constitue généralement un frein pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques territoriales intégrées à une échelle "pertinente". » (MOTTE 2007: 10-11).

Tableau VI : La liste des candidatures déposées en 2004 et 2005

	Aire urbaine	Population	Nom du projet	Décision
1	Avignon	0,212	Delta Rhodanien	Refusé
2	Bassin Parisien		Association des villes du Grand bassin parisien	Abandonné
3	Bordeaux	0,882	Ecocités d'Aquitaine	Refusé
4	Clermont-Ferrand	0,352	Réseau Clermont Auvergne métropole	08-2005
5	Dunkerque	0,263	Côte d'Opale	08-2005
6	Genève - Annemasse	0,207	Franco - Valdo - genevois	08-2005
7	Limoges	0,232	Réseau métropolitain Centre Ouest Atlantique	Fusionné avec projet n° 16

8	Lille	1,108	Aire métropolitaine de Lille	08-2005
9	Lyon	1,598	Réseau des villes centres et grandes agglomérations de Rhône Alpes	08-2005
10	Marseille-Aix	1,398	Métropole Aix-Marseille	02-2005
11	Montpellier	0,446	Arc Languedocien	Refusé
12	Mulhouse	0,275	Réseau métropolitain Rhin-Rhône	08-2005
13	Nancy	0,396	Sillon lorrain	02-2005
14	Nantes	0,674	Espace métropolitain Loire Bretagne	02-2005
15	Nice	0,557	Côte d'Azur	02-2005
16	Poitiers	0,188	Réseau d'agglomérations Aire 198	Refusé
17	Rouen	0,470	Métropole normande	02-2005
18	Sarreguemines		Sarrebruck Moselle Est	08-2005
19	Strasbourg	0,557	Euro district Strasbourg Ortenau	02-2005
20	Toulon	0,478	Métropole toulonnaise	08-2005
21	Toulouse	0,917	Aire métropolitaine toulousaine	08-2005
22	Tours	0,368	Val de Loire Maine	Refusé

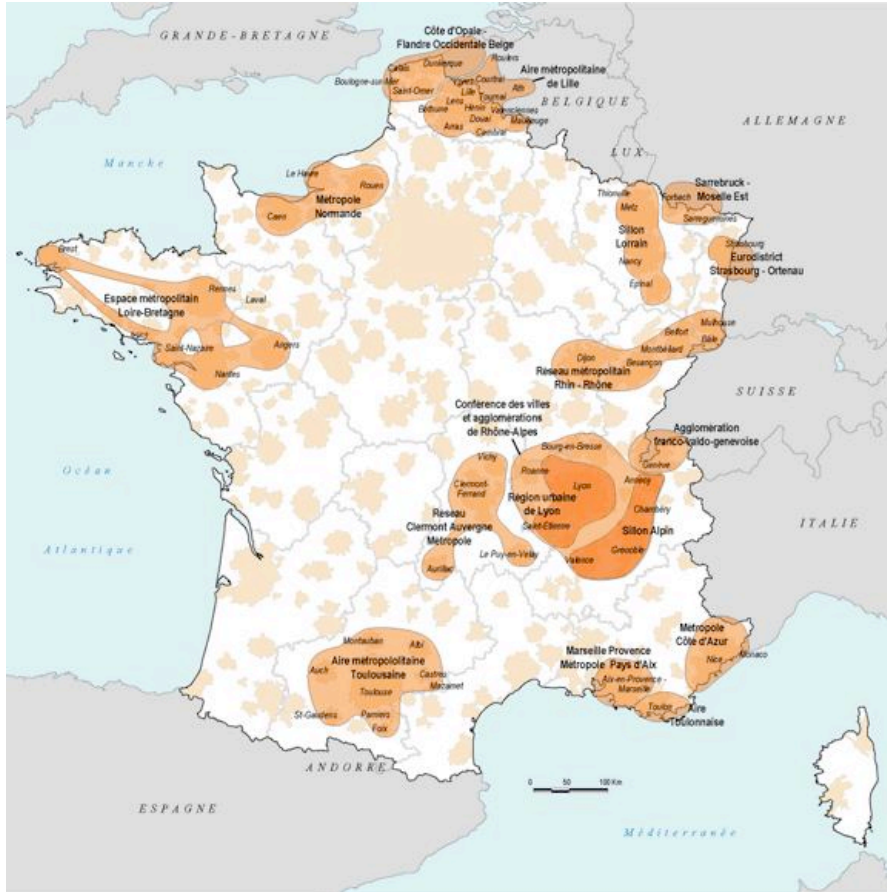
Figure 24 : Les métropoles candidates (2005)



Source : DATAR, 2005

Alors que 40 des 42 aires urbaines potentiellement concernées ont répondu, nous pouvons considérer que « *l'appel d'offre a joué un rôle de catalyseur, dans le temps long de la décentralisation, une « précipitation chimique » a pu s'opérer dans quelques cas. L'appel a été un facteur d'accélération de la coopération dans un certain nombre de territoires.* » (MOTTE 2007: 14).

Figure 25 : Les métropoles lauréates (2005)



Source : DATAR, 2005

Les dossiers de candidature déposés donnent une idée de la conception du projet métropolitain que se font les acteurs locaux :

« L'approche est différente dans les réponses mais on peut cerner au moins deux types de démarches. Un premier type de démarche est focalisé sur des projets, situés dans les espaces des membres du réseau, mais sans qu'il y ait véritablement de tentative pour appréhender l'impact spatial des projets. Un deuxième type de démarche, beaucoup plus ambitieux, et qui suppose une ingénierie territoriale développée, prend en considération des projets

stratégiques dans leur dimension territoriale en faisant le lien avec les procédures de SCOT ou d'inter SCOT. » (MOTTE 2007: 13).

2. Montréal : la longue histoire de la réorganisation municipale

2.1. La marginalisation de la CMM dès sa création

La genèse de la réorganisation municipale

Le mouvement de réorganisation municipale que connaît Montréal n'est pas un cas isolé en Amérique du Nord ; de nombreuses expériences ont été tentées en dehors du Québec et servent d'inspiration aux promoteurs des réformes québécoises. À Toronto, métropole canadienne que l'on peut aisément comparer à Montréal, le Gouvernement de l'Ontario a lui aussi engagé des réformes (SANCTON 2001). Il procéda au regroupement des municipalités du *Metro Toronto* pour former la nouvelle ville de Toronto qui fut l'influence déterminante pour la réorganisation municipale montréalaise. À l'échelle métropolitaine, le *Greater Toronto service board* (GTSB), a été institué en janvier 1999, pour prendre en charge certaines responsabilités principalement en matière de transport en commun. Le GTSB qui a été depuis aboli avait compétence sur un territoire regroupant 4,3 millions de personnes, soit 37% des 11,5 millions d'habitants de la province de l'Ontario. Par ailleurs à Vancouver en Colombie-Britannique, le *Greater Vancouver regional district* (GVRD) a été créé en 1967 et a compétence sur un territoire regroupant 21 municipalités et 2 millions d'habitants soit pas loin de la moitié de la population de la province.

La mise sur l'agenda politique de la réorganisation municipale québécoise répond à des enjeux similaires à ceux qui ont motivé les réformes territoriales engagées en France. Face au nouveau contexte de mondialisation économique, les villes sont soumises à une forte concurrence et subissent en parallèle des pressions écologiques et sociales de plus en plus importantes : étalement urbain, exclusion et inégalités sociales, pollution,

difficultés à offrir des équipements publics de qualité notamment en matière de transports urbains. Or la fragmentation institutionnelle québécoise avec 1 306 municipalités en 2000 (dont 85% rassemblaient moins de 5.000 habitants) ne permettait pas de répondre à ces défis de manière pertinente.

Le mirage du Conseil métropolitain de Montréal

Alors que plusieurs scénarios sont discutés (la commission de développement de la métropole, une communauté urbaine élargie, « *une île, une ville* », la création de quatre ou cinq villes sur l'île et des regroupements pour former une vingtaine de villes dans les couronnes Nord et Sud, un conseil métropolitain élu), tous trouvent des adeptes et des opposants. Le gouvernement du Québec décide donc de « *passer à l'action* » (MAMM 1999: 3) en proposant une grande réforme inspirée par les tenants du courant théorique progressiste qui proposent la création d'un gouvernement métropolitain.

Durant l'année 1999, le Ministère des affaires municipales et de la métropole (MAMM) élabore une politique qui s'organise en trois axes :

- « - *Celui d'une modernisation de l'appareil municipal métropolitain ; cela signifie que l'adoption de nouvelles façons de faire quant à la prestation de services publics d'intérêt métropolitain à l'échelle de la région métropolitaine, d'abord sur le plan des cadres institutionnel et financier, mais aussi sur le plan de l'approche de gestion.*
- *Celui de l'implantation d'une autorité publique métropolitaine responsable ; cela implique un départage clair des responsabilités municipales entre ce qui constituera les deux paliers de décision de l'organisation municipale - le niveau local et le niveau métropolitain - l'imputabilité, le pouvoir d'initiative et l'exercice d'un contrôle direct des conseillers métropolitains face aux compétences qui leur seront attribuées. Ceci signifie créer une autorité politique métropolitaine qui pourra prendre en charge les responsabilités gouvernementales qui seront éventuellement décentralisées.*

- *Celui d'une réorganisation de l'appareil gouvernemental ; cela exige une adaptation de l'encadrement institutionnel et, à certains égards, financier de l'appareil gouvernemental en fonction des changements dans la métropole. »* (MAMM 1999: 3).

Le projet de livre blanc du gouvernement précise ensuite les contours de ce Conseil métropolitain élu au suffrage universel direct (selon les recommandations de la Commission nationale sur les finances locales) :

« Cet organisme, pour être légitime aux yeux des citoyens, doit être dirigé par des gens responsables devant eux. Pour améliorer la qualité des services offerts, simplifier ou éliminer des structures et réduire les coûts, le modèle d'organisation proposé doit succéder à certaines structures existantes, notamment la CUM et les MRC riveraines. Gérer une telle organisation exige une présence de tous les instants. C'est pourquoi le président ou la présidente et les élus métropolitains ne pourront cumuler le mandat de parlementaire ou de maire. De plus, le président sera nommé par ses pairs du Conseil. Il ne sera donc pas élu au suffrage universel à cause des caractéristiques particulières de la région métropolitaine au Québec. » (MAMM, 1999 : 4).

À cette époque, le gouvernement travaillait donc sur une formule très volontariste dans la lignée des expériences nord-américaines les plus ambitieuses comme à Portland dans l'État de l'Oregon. Malheureusement pour le MAMM, les hypothèses sur lesquelles les fonctionnaires travaillaient ont été divulguées dans la presse durant l'été 1999 et ont donné lieu à d'importantes protestations de la part des élus locaux⁶⁹, plus particulièrement sur la couronne nord de la région métropolitaine : *« S'il y a un problème, il est sur l'île de Montréal, qu'on y trouve les solutions. Ce projet, concocté par des technocrates déconnectés de la réalité, n'a ni queue ni tête et notre région dit un non catégorique à la superstructure »*⁷⁰.

⁶⁹ En juin 2000 certains organisent des référendums pour s'opposer à la réorganisation municipale.

⁷⁰ Un groupe de maires de la couronne Nord cité dans la Presse du 13 septembre 1999.

Une architecture à trois niveaux avec la création de la communauté métropolitaine de Montréal

C'est dans ce contexte assez tendu entre le gouvernement et les élus locaux que le gouvernement décide d'engager le vaste chantier de la réorganisation municipale. Tout d'abord, L. HAREL, ministre des affaires municipales et de la métropole publie un Livre Blanc (2000) sur la réorganisation municipale qui trace les grandes lignes des réformes à venir. Pour répondre au double enjeu de compétitivité et de solidarité, le gouvernement entend dépasser la fragmentation territoriale et propose un nouveau paysage institutionnel à trois échelons : la création d'une instance métropolitaine, la création de deux grandes villes issues de fusions municipales et enfin la création d'arrondissements au sein de ces nouvelles villes.

La réforme concerne l'ensemble du Québec. Elle prévoit le renforcement des neuf grandes villes autour des pôles urbains majeurs que sont : Québec, Montréal, l'Outaouais, d'abord ; puis par la suite, Chicoutimi, Trois-Rivières et Sherbrooke. Enfin, l'ensemble des villes moyennes (agglomérations de recensement) sont passées en revue et de nombreuses fusions y sont imposées⁷¹.

À bien des égards, cette nouvelle architecture institutionnelle ressemble à celle qui se dessine aujourd'hui en France avec au final trois niveaux : la municipalité (avec parfois des arrondissements, même si les arrondissements montréalais disposent de pouvoirs bien plus nombreux que les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille), l'intercommunalité d'agglomération et très souvent un processus de coordination à l'échelle métropolitaine qui ne donne pas lieu à la création d'une nouvelle institution mais plutôt à la formalisation d'un réseau d'acteurs.

Contrairement à la France, le Québec a choisi de formaliser institutionnellement la coopération métropolitaine. Comme il l'avait fait en 1969, le gouvernement provincial

⁷¹ Nous nous limitons aux effets de cette réforme sur la région de Montréal.

formée du territoire de 110 municipalités lors de sa création, de 63 municipalités à la suite des fusions municipales, puis de 82 à la suite des défusions (voir la section 2.2) ; l'institution compte une population de 3,4 millions d'habitants répartis sur un territoire de 3 818 km². La réponse à la question de l'échelle pertinente, a été trouvée en adoptant sensiblement le territoire de la RMRM qui tient compte des migrations alternantes domicile-travail.

Même si la réalité métropolitaine ne commandait pas nécessairement le modèle du gouvernement achevé avec élections au suffrage universel et possibilité de taxation directe, face aux protestations des élus à la vue des fuites sur les hypothèses de travail du ministère, le gouvernement a opté pour une reconnaissance assez faible de cette échelle. En effet, la composition du Conseil de la CMM (28 élus) admet l'existence de quatre sous-ensembles régionaux qui auront le même nombre de sièges, le maire de Montréal qui en assure automatiquement la présidence détenant en cas d'égalité un vote prépondérant. De même, le gouvernement québécois n'a pas voulu prévoir l'élection au suffrage universel direct des membres de ce nouveau gouvernement métropolitain, préférant la désignation au second degré des élus municipaux.

Ce nouvel organisme est une structure légère (moins d'une cinquantaine de personnes, soit dans les faits la dimension d'une agence d'urbanisme comme celle de Marseille) et n'a pas vocation (en tout cas à moyen terme) à devenir une structure importante disposant d'une administration abondante. En ce sens, la CMM se distingue de la CUM qui disposait d'une technocratie importante pour remplir des compétences dédiées à la fois à la planification mais aussi surtout à la gestion des services urbains. Pour illustrer ce phénomène, nous pouvons évoquer la compétence des transports pour laquelle la CMM dispose d'une expertise bien plus limitée que l'AMT ou que les sociétés de transport. Il existe selon le MAMM, deux principales responsabilités pour la CMM⁷². Tout d'abord, elle se doit de planifier les dossiers métropolitains pour « *assurer la croissance harmonieuse du Grand Montréal* » et « *améliorer sa position internationale* ». Ensuite, la CMM devra

⁷² Site web du MAMM (2002), *La réorganisation municipale dans la Région métropolitaine de Montréal*.

instaurer une meilleure fiscalité d'agglomération pour « *établir une meilleure équité fiscale entre les municipalités* » et « *équilibrer le développement économique dans l'agglomération* ». En effet, le mandat confié à la CMM est nettement plus politique, elle n'est pas une coopérative de services comme le fut la CUM, mais une instance de planification stratégique, de coordination et de financement dont l'action porte sur de nombreux enjeux métropolitains :

- l'aménagement du territoire ;
- le développement économique ;
- le développement artistique et culturel ;
- le logement social ;
- les équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain ;
- le transport en commun ;
- le réseau artériel métropolitain ;
- la planification de la gestion des matières résiduelles ;
- l'assainissement de l'atmosphère ;
- l'assainissement des eaux usées.

La CMM s'est elle-même donnée trois principaux objectifs⁷³ :

- de doter la région d'une vision commune, d'un plan de développement économique et d'un schéma d'aménagement et de développement ainsi que des services de planification cohérents qui vont permettre à la région métropolitaine de Montréal d'être compétitive à l'échelle internationale ;
- d'assurer la cohérence à l'échelle métropolitaine en harmonisant les programmes et les politiques du gouvernement et des organismes régionaux du territoire avec la vision d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal ;
- de doter la région métropolitaine de Montréal d'une fiscalité métropolitaine basée sur une diversification des sources de revenus afin d'assurer le financement métropolitain des activités et services de la Communauté.

⁷³ Site web de la CMM, (2002).

2.2. La suite de la réorganisation municipale : des fusions... aux défusions

Les fusions municipales : la nouvelle Ville de Montréal

Alors que le débat sur la nécessaire création d'une nouvelle instance de coordination métropolitaine existe depuis plusieurs décennies, la création de la CMM passe au second plan à propos de la mobilisation des acteurs. Elle laisse la place à la réorganisation du secteur municipal en quelques grands blocs qui devient ainsi la pièce maîtresse de cette réforme, avec en priorité la réalisation du rêve séculaire de faire de l'île de Montréal une ville et l'établissement sur la Rive-Sud d'un nouveau Laval⁷⁴ avec la nouvelle ville de Longueuil. Finalement par rapport aux évolutions issues de la loi Chevènement, la réorganisation municipale québécoise (par l'intermédiaire de fusions) pourrait correspondre à la création ou à la transformation des communautés urbaines et communautés d'agglomération, cependant au Québec ces réformes s'effectuent sur un mode autoritaire qui laisse peu de place à la concertation entre l'État et les acteurs locaux ou encore entre les acteurs locaux eux-mêmes.

Ce choix repose sur l'idée que la diminution du nombre d'intervenants permet de répondre au double défi de compétitivité et de solidarité en favorisant l'émergence d'une vision commune de développement. À la périphérie de la trilogie Montréal-Laval-Longueuil, avant de se faire à leur tour dicter l'heure et la nature du regroupement, quelques groupes de municipalités de banlieue ont entrepris un processus de regroupement volontaire dans plusieurs MRC (Les Moulins, Deux-Montagnes, l'Assomption et la Vallée du Richelieu) qui implique à chaque fois la majorité des municipalités locales.

Pour le cas de l'île de Montréal, la nouvelle ville réunit désormais la totalité des 28 anciennes municipalités, soit 1,8 millions d'habitants répartis sur 498 km². Dès

novembre 2001, et après une année durant laquelle un « *comité de transition* » a préparé le passage à la nouvelle ville, les Montréalais ont élu au suffrage universel direct G. TREMBLAY comme nouveau maire et désigné les 74 membres du nouveau conseil. La nouvelle équipe municipale s'est retrouvée à la tête de cette nouvelle institution avec pour mission de restructurer l'ensemble des compétences⁷⁵ et des services municipaux :

- l'aménagement du territoire et l'urbanisme ;
- le développement communautaire, économique et social ;
- le développement artistique et culturel ;
- le logement social ;
- les loisirs et espaces verts ;
- la gestion transport en commun ;
- le réseau artériel local ;
- les services de police ;
- la gestion des matières résiduelles ;
- l'assainissement des eaux usées.

Pour mettre en œuvre ces compétences, la nouvelle ville s'appuie sur 27 arrondissements, dont 9 prennent place sur le territoire de l'ancienne ville-centre. Cependant les anciennes municipalités reconverties en arrondissements ont perdu beaucoup de leurs pouvoirs de décision. Bien que les conseils d'arrondissement disposent d'une certaine autonomie, l'exercice de leurs compétences est fortement encadré par le conseil de ville.

Par conséquent, les fusions ont donné lieu à de nombreuses protestations, notamment dans le *West Island*, la partie majoritairement anglophone de Montréal qui réunit la quasi-totalité des municipalités bilingues du Québec. Les anglophones ont perçu ce

⁷⁴ Laval a été le résultat d'une fusion forcée des 14 villages de l'Île Jésus en 1965, elle compte aujourd'hui plus de 350 000 habitants.

⁷⁵ Ces compétences correspondent à celles des anciennes municipalités ainsi que la majeure partie de celles de l'ancienne CUM, notamment en matière de gestion des services urbains alors que la CMM a souvent hérité des compétences de la CUM en matière de coordination, de planification et de financement de ces activités à l'échelle métropolitaine.

projet porté par le gouvernement souverainiste comme une déclaration de guerre, voire comme une tentative de mise à mort de leur communauté.

Des fusions... aux défusions : la recherche du périmètre pertinent se poursuit

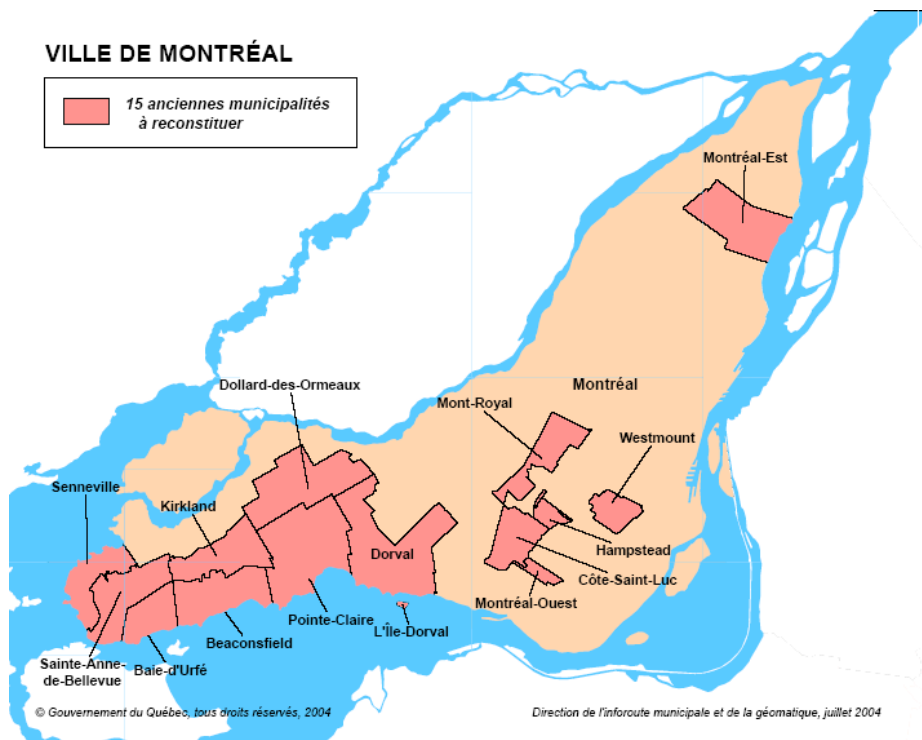
Après 8 années de gouvernement du Parti Québécois, les élections d'avril 2003 ont amené J. CHAREST et le Parti Libéral du Québec à la tête du gouvernement provincial. Celui-ci avait fait de la « *liberté municipale* » un de ses principaux thèmes de campagne et naturellement le mouvement des citoyens qui prônaient le détachement de leur ancienne municipalité a regagné du terrain. Le nouveau gouvernement a ainsi adopté la loi n°9 qui fixe les règles pour l'organisation de référendum de défusion, le oui ne pouvait l'emporter que si le nombre de voix en faveur de la reconstitution d'une ex-ville était de plus de 50 % et si cette même majorité représentait au moins 35 % des électeurs inscrits de l'ancienne ville. À l'issue des 22 consultations organisées le 20 juin 2004, 15 anciennes municipalités de banlieue ont décidé de se défusionner de la nouvelle ville de Montréal (Fig. 27). Ce mouvement de défusions concerne les anciennes municipalités les plus riches ou encore là où la proportion d'anglophones est plus élevée (à l'exception de Montréal-Est, petite municipalité modeste, mais qui bénéficie de la richesse foncière d'un immense parc industriel).

Au final lors de la reconstitution des villes au premier janvier 2006, la Ville de Montréal rassemble encore 1 600 000 habitants, soit 87% de la population de l'île de Montréal. Le maire de Montréal a accueilli les résultats comme étant une « *bonne nouvelle* »⁷⁶, estimant même que « *Montréal est plus fort qu'avant les fusions* », puisqu'elle est passée d'un million à 1,6 million d'habitants, conservant les plus importantes municipalités avec elle. Dans sa défense de la nouvelle ville, G. TREMBLAY a démontré avec éloquence sa compréhension des grands enjeux urbains et a réussi à limiter les effets de la loi n°9, notamment en ayant gardé dans la Ville de Montréal des secteurs importants comme Anjou, Saint-Laurent ou encore LaSalle. Par ailleurs, sur la rive Sud

⁷⁶ Cité dans le Devoir du 21 juin 2004.

de Montréal, la nouvelle Ville de Longueuil semble beaucoup plus affectée. Sur les huit anciennes municipalités, seules Greenfield Park, Lemoyne et Saint-Hubert ont choisi de rester associées à la grande ville.

Figure 27 : Les municipalités défusionnées (2004)



Source : Gouvernement du Québec, 2004

La reconstitution des villes et la création du conseil d'agglomération a pris effet au premier janvier 2006, celui-ci réunit des représentants des différentes municipalités de l'île de Montréal. Le maire de Montréal est devenu automatiquement le président du conseil d'agglomération et conserve ainsi une bonne part de son leadership politique sur l'île de Montréal. En effet, chaque municipalité dispose d'un poids politique équivalent à son poids démographique. Dans les faits, cette nouvelle instance dispose de 60% du budget des municipalités et concentre de larges compétences, ce qui la rapproche de l'ancienne CUM, tout comme du modèle intercommunal français. Pour ce qui a trait à la

planification, il existe actuellement une incertitude par rapport au nouveau plan d'urbanisme de la nouvelle Ville de Montréal (conçu et adopté quand Montréal recouvrait toute l'île). En effet, le législateur n'a pas encore précisé ce qui adviendra de ce document qui peut s'apparenter à un SCOT français, mais il est déjà devenu un des principaux enjeux de la mise en place du nouveau conseil d'agglomération.

Tableau VII : Répartition des compétences en planification suite à la réorganisation municipale

	Arrondissement	Villes	MRC ⁷⁷	CMM	Gouvernement provincial
Planification	Élaboration des règlements d'urbanisme dont le zonage, le lotissement et les plans d'implantation et d'intégration architecturale	Plan d'urbanisme	Schéma d'aménagement (en vigueur jusqu'à l'adoption du schéma métropolitain)	Élaboration du schéma métropolitain d'aménagement et de développement	Élaboration du cadre d'aménagement de la métropole

2.3. Le cadre d'aménagement

Après avoir retenu en 1994 différents objectifs en matière d'aménagement (MAMM 1994), le Gouvernement du Québec a choisi de développer son discours en prenant en compte la spécificité de la métropole montréalaise par rapport au reste de la province. Le 11 septembre 1996, le conseil des ministres demande au Ministère des Affaires municipales (MAM) d'élaborer un Cadre d'aménagement pour la région de Montréal. Pour guider les travaux, le conseil des ministres entérine trois orientations générales d'aménagement du territoire de la région de Montréal :

- consolider l'urbanisation ;
- renforcer les pôles d'activité ;
- miser sur les infrastructures existantes.

Pour mettre en œuvre cette décision le gouvernement met en place un Comité interministériel de sous-ministres présidé par le sous-ministre du MAM. Ce dernier Comité crée un Comité technique pour évaluer la conformité des programmes, politiques et projets des ministères aux trois orientations gouvernementales. Ensuite, le 20 juin 1996, l'Assemblée nationale adopte la loi instituant le ministère de la métropole.

En février 1997, les trois orientations gouvernementales sont rendues publiques conjointement par le MAM et par le Ministère de la Métropole. Le 23 février 1997, le Ministère de la Métropole dépose ses orientations stratégiques 1997- 2000, la cinquième orientation se lit comme alors comme suit : « *Se doter d'un cadre d'intervention en matière d'aménagement du territoire et du transport* ». Plus précisément :

« En matière d'aménagement du territoire, le ministère de la Métropole amorcera, en collaboration avec le Ministère des Affaires municipales et le Comité sous- ministériel mandaté par le conseil des ministres, l'élaboration des orientations gouvernementales à l'égard de l'aménagement du territoire de la métropole. La Commission de développement de la Métropole dont la loi a été adoptée en juin 1997, composée d'élus municipaux et de représentants socio-économiques, aura le mandat d'adopter un cadre d'aménagement qui respecte les orientations gouvernementales. »⁷⁸.

Alors que cette commission n'est jamais mise en œuvre, en mars 1998, le comité technique dépose un rapport portant sur une série de mesures de contrôles d'aménagement du territoire. Par la suite, les travaux ont été presque suspendus en raison de la relance du débat sur la réforme municipale.

Le 4 octobre 1999, le Comité ministériel de la région de Montréal donne mandat au MAMM de relancer les travaux d'élaboration du cadre d'aménagements. En coordination

⁷⁷ Certaines grandes villes (comme Montréal, Laval et Longueuil) font aussi fonction de MRC (un peu sur le modèle de Paris qui est à la fois une commune et un département), ainsi ces trois grandes villes s'occupent de transports publics par l'intermédiaire de leurs sociétés de transport.

⁷⁸ Entretien avec un fonctionnaire du gouvernement du Québec le 11 octobre 2006.

avec une table de ministères et d'organismes publics (22 organismes) et sous la présidence du sous-ministériat à la métropole, quelques consultations techniques, socio-économiques et politiques sont menées à la fin de l'élaboration du cadre d'aménagement. Celles-ci peuvent être qualifiées de « *légères* »⁷⁹.

Alors que la loi créant la CMM rendait obligatoire la préparation du cadre d'aménagement et fixait un délai précis, soit le 15 juin 2001 ; le cadre est finalement approuvé par le Conseil des ministres, le 27 juin 2001. Le 4 juillet 2001, il est transmis au Président de la CMM alors que cette dernière avait été créée en janvier 2000 afin d'élaborer un schéma d'aménagement métropolitain. Et enfin, le 11 septembre 2001, la Ministre rend public « *le Cadre d'aménagement pour la région métropolitaine de Montréal* »⁸⁰.

Cet exercice gouvernemental ressemble beaucoup à « *l'Option préférable d'aménagement* » (QUEBEC 1984) qu'avait émise le gouvernement à la fin des années 1970. Ces deux documents émettent un avis global sur l'avenir de Montréal, en recherchant des cohérences, à la fois sectorielles, mais aussi spatiales. Cependant, alors que l'Option mettait fortement l'accent sur la lutte contre l'étalement urbain, face au nouveau contexte de mondialisation et de métropolisation, une des nouvelles préoccupations du Cadre est de créer les conditions favorables au « *maintien et à l'amélioration de la performance économique de la métropole, dans une perspective de renouveau urbain et de développement durable* » (MAMM 2001). On introduit clairement la compétitivité économique comme nouvel objectif, tout en maintenant le contrôle de l'étalement urbain, en introduisant les nouveaux vocables du « *renouveau urbain* » et du « *développement durable* », donnant ainsi plus d'importance à l'environnement.

Le document, qui comporte une vision de l'avenir de la métropole pour les vingt prochaines années, a été transmis par le Gouvernement à la CMM en tant qu'

⁷⁹ Entretien avec un fonctionnaire du gouvernement du Québec le 11 octobre 2006.

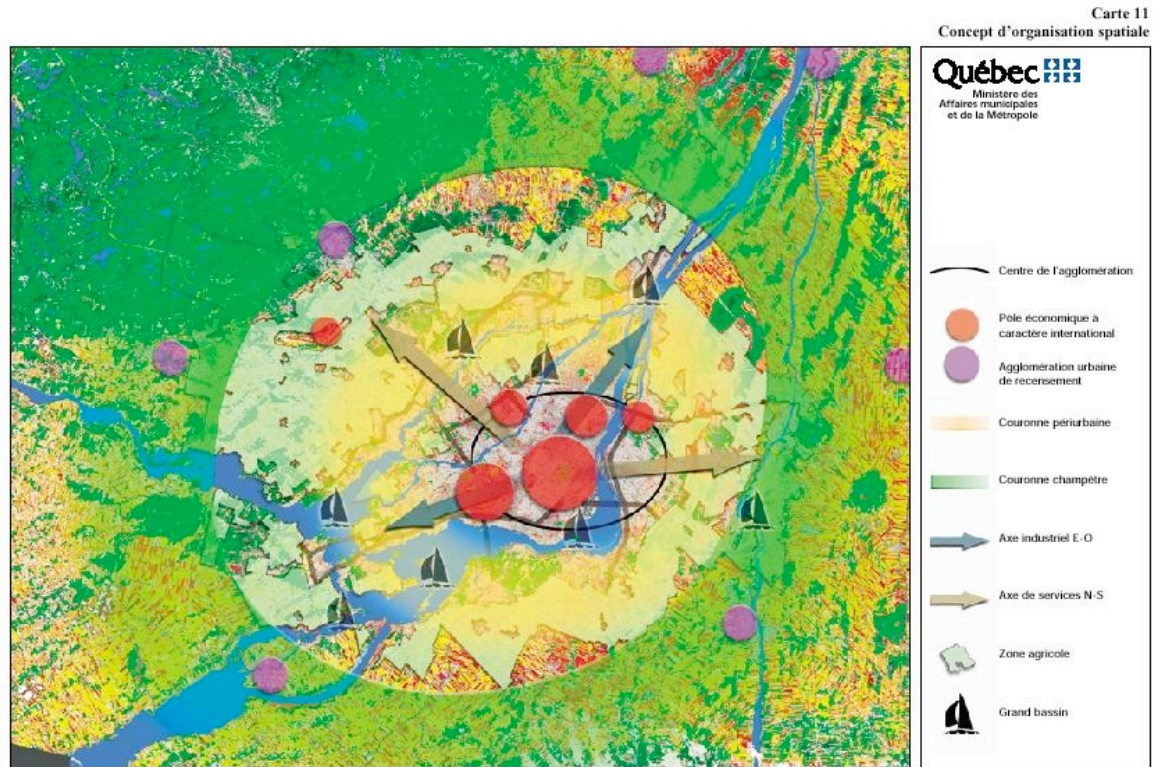
⁸⁰ Cet exercice ressemble beaucoup aux Directives Territoriales d'Aménagement réalisées en France.

« *orientations gouvernementales en matière d'aménagement* ». Il constitue depuis pour ces deux partenaires, le document de référence et d'échanges, en matière d'aménagement ; la CMM étant tenue d'adopter (selon la loi) un schéma métropolitain d'aménagement et de développement qui y soit conforme, au plus tard le 31 décembre 2005. De plus, le Cadre d'aménagement doit servir de document de référence à l'ensemble des ministères et des mandataires gouvernementaux dont les décisions et les interventions ont une incidence sur l'aménagement de la métropole. Désormais, c'est l'ensemble du Gouvernement québécois qui est lié aux orientations du Cadre d'aménagement. Toutefois l'application du Cadre ne se limite pas à la CMM. Les MRC ont aussi un rôle important à jouer en tenant compte de ce document lors de la révision de leur schéma d'aménagement.

Avec pour toile de fond l'aménagement durable et cohérent de la région métropolitaine, le gouvernement du Québec a énoncé une vision de l'avenir et un concept d'organisation spatiale de la métropole pour les 20 prochaines années (2001-2021). Il a résumé sa vision en quatre mots essentiels : solidarité, attractivité, compétitivité et viabilité. Ces quatre grands objectifs rappellent que cette vision dépasse les simples préoccupations d'aménagement pour définir un véritable projet de société. De plus, le Cadre d'aménagement présente un concept d'organisation spatiale, articulé autour du principe de développement durable. Il se compose de 9 éléments (Fig. 28):

- un centre d'agglomération dynamique et des quartiers revitalisés ;
- un polycentrisme économique ;
- un axe industriel est/ouest, mis en réseau avec un service de transport efficace ;
- un axe de services nord/sud reliant des pôles prioritaires et des pôles secondaires ;
- une couronne périurbaine entourant le centre de l'agglomération ;
- une zone agricole à protéger et à mettre en valeur ;
- un réseau d'espaces verts accessible et de grands bassins à protéger et à mettre en valeur ;
- au pourtour de la CMM, un réseau d'agglomérations urbaines soutenant la Métropole ;
- une couronne champêtre à planifier, protéger et mettre en valeur.

Figure 28 : Le cadre d'aménagement de la métropole (2001)



Source : MAMM, 2001

Ce concept d'organisation spatiale n'est pas sans rappeler les deux anciens exercices du même style qu'ont été en leurs temps le plan « *Horizon 2000* » (MONTREAL 1967) et « *l'Option préférable d'aménagement* » (QUEBEC 1984). En effet, le principe d'une organisation métropolitaine structurée en deux axes de développement (Nord-Sud et Est-Ouest se croisant au centre de l'île de Montréal) avait déjà été mis de l'avant dans ces plans précédents. La seule nouveauté se trouve dans la reconnaissance de la structure polycentrique de la métropole, le gouvernement a ainsi identifié les six grands centres économiques du grand Montréal.

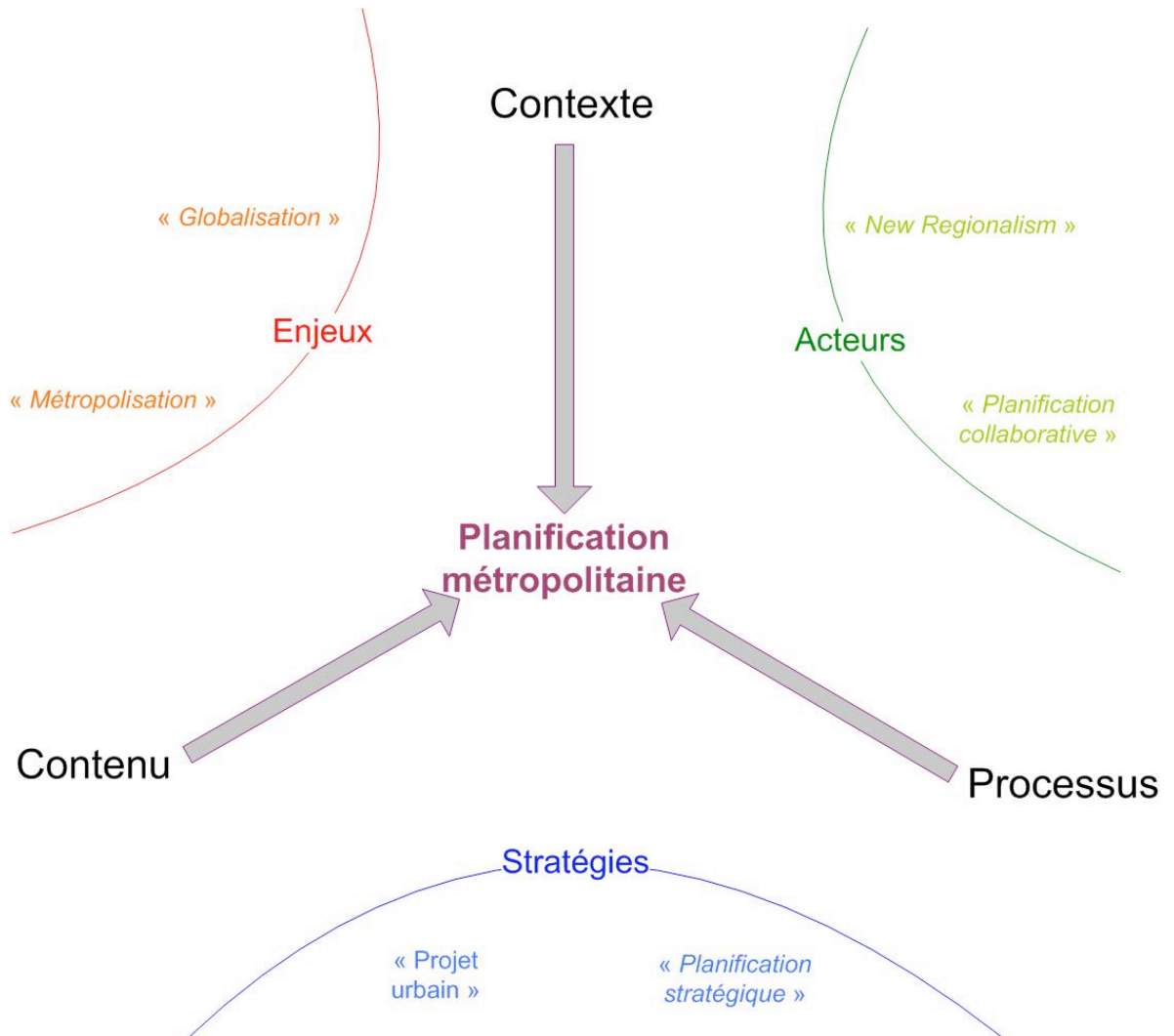
Conclusion

La mise en œuvre du nouveau régionalisme métropolitain à Marseille et à Montréal s'inscrit dans un sentier de dépendance (PIERSON 1993). En effet, le poids des routines et le caractère cumulatif de l'apprentissage limitent les effets des réformes. En France l'injonction de l'État à coopérer laisse place à une certaine autonomie du local. Au Québec le gouvernement dicte les grands traits des réformes et les acteurs ne peuvent pas réellement faire évoluer le système d'acteurs ou alors uniquement en réagissant de manière plus ou moins violente.

Nous pouvons cependant relever un point commun entre ces deux cas avec la constitution d'institutions fortes à l'échelle de l'agglomération (BHERRER, COLLIN et al. 2005; MÉVELLEC 2006) avec d'une part les intercommunalités françaises et d'autre part le mouvement de fusion-défusion montréalais qui a abouti à la création d'un conseil d'agglomération. Cette échelle de l'agglomération devient en fait la clé de ce nouveau régionalisme métropolitain.

À l'échelle métropolitaine, la logique des sentiers de dépendance est tout à fait évidente quant à l'apparition de ces réformes. À Marseille, la logique de l'appel à coopération émis par la DATAR donne une large marge d'action aux acteurs locaux qui peuvent alors se constituer en réseau. À Montréal, la focalisation sur une logique institutionnelle n'a pas permis de créer les conditions d'un large rassemblement des différents réseaux d'acteurs autour de cette nouvelle communauté métropolitaine. Les chapitres suivants permettront de constater que la formulation de nouvelles planifications métropolitaines s'inscrivent dans des logiques similaires.

PARTIE 3 : LA FORMULATION DE NOUVELLES PLANIFICATIONS MÉTROPOLITAINES



CHAPITRE 7 : LES ACTEURS EN PRÉSENCE ET LA CONSTITUTION D'ARÈNES DE NÉGOCIATION

Introduction

Comme le nouveau régionalisme s'est mis en place selon des formes différentes à Marseille et à Montréal, les approches développées pour élaborer les projets suivent parfois des voies différentes. Nous pouvons donc nous interroger sur cette thématique de la collaboration en examinant quels sont les acteurs en présence et comment émergent et s'organisent les arènes de négociation :

- Quels sont les différents *stakeholders* (les parties prenantes, les porteurs d'enjeux) qui participent à l'élaboration du projet métropolitain ? Comment se produit et évolue l'interaction ?
- Assiste-t-on à la production de nouvelles alliances, de nouveaux réseaux, sont-ils spatialisés ? De nouveaux acteurs sont-ils impliqués dans le processus ?
- Comment les compromis sont-ils atteints ? Quelles formes prennent les relations entre les acteurs ? Suivent-elles les traditions de la politique locale ?

Pour répondre à ces questions, nous verrons d'abord le cas de Marseille qui correspond à une mise en réseau pragmatique mais confidentielle, puis nous terminerons par le cas de Montréal qui renvoie à une institution discrète qui cherche à s'émanciper.

1. Marseille : une mise en réseau pragmatique mais confidentielle

1.1. La candidature ou la réconciliation du couple marseillo-aixois

La candidature d'Aix-Marseille

L'appel à coopération de la DATAR de juin 2004 va constituer le catalyseur de cette démarche métropolitaine informelle et lui permettre d'acquérir une nouvelle dimension. La réponse commune des agglomérations d'Aix et Marseille en décembre 2004 représente ainsi une avancée remarquable dans l'histoire de la planification locale. Pour souligner cette ampleur historique, plusieurs des acteurs locaux emploient alors la métaphore du couple franco-allemand et de son processus de réconciliation pour le transposer au contexte d'Aix et de Marseille (DA SILVA, DOUAY et al. 2007).

À l'occasion de cette candidature se tient en décembre 2004, la première conférence des Présidents, au cours de laquelle les deux leaders mettent en scène ce nouvel état d'esprit. J.-C. GAUDIN annonce : « *Nous créons un lobby en unissant nos deux territoires, nos compétences et nos atouts, le gouvernement ne peut qu'y être sensible* »⁸¹ et il précise que « *Cette rencontre scelle notre volonté commune de coopération pour mieux relever les défis de la compétition européenne et internationale qui s'impose à nous* »⁸². De même M. JOISSAINS prévient :

« *Nous discutons d'égal à d'égal, nous avons des territoires complémentaires et non concurrentiels. Cette charte nous permettra d'affronter les problèmes énormes auxquels nous sommes confrontés en matière de transport, de logement et de gestion des territoires. Unis, nous aurons plus de poids pour aborder ces dossiers, pour demander le soutien de l'État, de l'Europe* »⁸³.

⁸¹ Cité dans la Provence du 4 décembre 2004.

⁸² Cité dans la Marseillaise du 4 décembre 2004.

⁸³ Cité dans la Marseillaise du 4 décembre 2004.

Pour conclure J.-C. Gaudin reprend les mêmes arguments : *« Le temps n'est plus à la discordance, aux rivalités stériles : nos deux institutions vont plaider d'une seule et même voix des dossiers structurants. »*⁸⁴

Le couple Marseille-Aix présente alors la nature de cette coopération comme étant :

« une démarche pérenne, ouverte et progressive :

- pérenne et ouverte, c'est-à-dire qu'elle s'appuie sur l'opportunité que représente la candidature commune pour le contrat métropolitain mais qu'elle a vocation à se prolonger au-delà, dans le temps, voire dans l'espace, avec l'association d'autres partenaires.

- progressive, car au-delà du contenu du projet de contrat métropolitain (qui par nature devrait être fléché sur quelques actions phares), la collaboration renforcée devra permettre d'aborder toutes les préoccupations communes. »

(CPA MPM 2004: 4).

Pour ce qui concerne les champs de cette coordination, *« la charte de coopération métropolitaine a pour ambition de dessiner, dans un processus évolutif, un nouveau cadre d'interventions de nos collectivités à l'échelle métropolitaine en complément des actions menées par chaque institution »* (CPA MPM 2004: 4). Dans cette perspective, le protocole d'accord présente un certain nombre de thèmes et/ou de procédures qui seront sur l'agenda de cette coopération :

- l'appel de la DATAR, notamment avec la problématique des déplacements ;
- des travaux communs sur l'urbanisme commercial, la coordination des SCOT, des politiques du logement avec les Programmes locaux de l'habitat (PLH), le développement des universités, le développement économique notamment avec les pôles de compétitivité et la mise en place d'outils d'observation et d'évaluation plus particulièrement avec les agences d'urbanisme ;

⁸⁴ Cité dans la Marseillaise du 4 décembre 2004.

- le projet de Ligne à grande vitesse (LGV) PACA et la prise de position commune pour le tracé Aix-TGV/Marseille-centre/Nord-Toulon. Ce dernier champ de coopération a de l'importance car il est au cœur du processus qui a conduit au départ d'Aubagne de ce processus de coopération.

Le départ d'Aubagne du trio métropolitain

Alors que la communauté d'agglomération de GHB avait été au cœur de l'émergence de ce nouveau régionalisme métropolitain, elle ne participe pas à la première candidature de l'aire métropolitaine marseillaise.

Cette absence s'explique par la situation particulière de cette intercommunalité dont l'évolution du périmètre était au point mort et surtout dont la définition des périmètres des SCOT faisait l'objet d'un conflit avec l'Etat :

« Il ne me paraît pas possible, dans ce contexte, de participer à une réponse conjointe à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR tant que l'État n'aura pas apporté une réponse claire sur les institutions et les outils qui sont indispensables à une coopération à l'échelle de la métropole : la validation de notre territoire en tant qu'EPCI et les périmètres de SCOT complétant celui retenu pour MPM. »⁸⁵.

Ainsi le président de GHB ne pouvait pas imaginer de contractualiser avec l'État alors que le territoire qu'il appelait de ses vœux n'était pas reconnu ; dans cette perspective, il a requis le soutien du président de MPM afin que le Préfet « *dote notre région urbaine de structures intercommunales et des outils de planification indispensables à toute coopération* ».

Face à cette situation, les élus comme les techniciens de MPM et CPA ont souhaité avancer afin de « ne pas manquer le train » de la coopération métropolitaine. En réponse à ce trio devenu duo, le président de GHB a choisi d'intervenir une nouvelle fois

⁸⁵ Lettre du président de GHB au président de MPM, 25 octobre 2004.

dans le débat en dénonçant ce qu'il qualifie d'« exclusion »⁸⁶, en notant que celle-ci « porte atteinte à la pertinence et à la cohérence du projet de la métropole au regard de la problématique de son rayonnement européen ». A. BELVISO avance même une hypothèse quant à cette exclusion : « la question de la Ligne à Grande Vitesse Est sur laquelle, et alors que le débat public vient à peine de s'engager, vous avez soutenu d'emblée un tracé littoral fort onéreux, conduisant à couper en deux le pays d'Aubagne. ». Cette question paraît centrale car elle a beaucoup mobilisé les acteurs, à l'échelle de la métropole certains techniciens résumaient ainsi la situation : « C'est les paysages de Cézanne, contre ceux de Pagnol ! » (Fig. 29).

Figure 29 : La proposition d'un tracé alternatif à la LGV PACA par MPM et la CPA (2005)



Source : AGAM, 2005

⁸⁶ Lettre du président de GHB au président de MPM, 29 novembre 2004.

La candidature de l'Ouest

La candidature du couple Marseille-Aix ne pose pas uniquement des problèmes dans l'Est de la métropole mais aussi dans l'Ouest. À la suite de la présentation de la candidature de Marseille-Aix, les intercommunalités formées autour des villes-centres de Salon, d'Arles, d'Istres, de Martigues ont décidé de présenter leur propre candidature :

« Les intercommunalités que nous représentons, fortes de plus de 400 000 habitants, souhaitent s'engager dans cette coopération de projet Métropolitain pour concrétiser une cohérence sur des actions très structurantes et fondées sur des coopérations stratégiques.

Nos complémentarités et nos positionnements économiques, les infrastructures d'accessibilité routières et ferroviaires, notre volonté d'instaurer des pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur et notre positionnement affirmé et reconnu dans le domaine de la Culture et des Arts, nos préoccupations environnementales et de politique de régulation territoriale du logement nous engagent donc à nous inscrire dans le champ de l'Appel à Coopération Métropolitaine. »⁸⁷.

Les concepteurs de cette candidature admettent qu'elle n'avait pas forcément vocation à aboutir mais à alimenter le débat quant à la définition d'un réseau d'acteurs pertinent pour porter ce processus de coopération : *« La candidature de l'Ouest était une phase pour signaler notre existence, pour attirer l'attention. Si on veut jouer gagnant, il faut jouer tous ensemble, on a trop souffert des logiques individuelles »⁸⁸.*

Au-delà de ces bonnes intentions, la volonté de MPM d'implanter un incinérateur d'ordures ménagères sur des terrains du port à Fos sur Mer a participé à la crispation des relations entre Marseille et l'Ouest de la métropole et ce dossier a constitué une des motivations de cette candidature.

⁸⁷ Lettre des 5 EPCI candidates au Préfet de Région, 13 décembre 2004.

⁸⁸ Entretien avec un technicien de l'EPAD, le 09 février 2006.

1.2. L'ouverture et la constitution d'un réseau métropolitain d'intercommunalités

Le passage de 2 à 8

Le jury qui a statué le 25 février 2005 sur les dossiers de candidature a choisi de retenir celui du couple Marseille-Aix tout en souhaitant une ouverture de la démarche à la fois vers l'Est et l'Ouest de la métropole :

« Le dossier de candidature évoque en permanence le territoire de cette région urbaine Marseille-Aix comme territoire de référence, mais la réponse n'est portée que par deux intercommunalités (...) Il en résulte une certaine confusion tout au long du dossier de candidature qui n'apparaît pas ainsi à la bonne échelle requise par l'appel à projet »⁸⁹.

Sous la pression de la Préfecture, 6 autres EPCI se sont joints à la démarche de coopération : la communauté d'agglomération de GHB qui est retournée dans le processus de coopération, mais aussi la communauté de l'Etoile et du Merlançon (7 communes - 20 000 habitants), la communauté d'agglomération de l'agglomération Provence (17 communes - 123 000 habitants), la communauté d'agglomération de l'ouest de l'étang de Berre (3 communes - 66 000 habitants), la communauté d'agglomération ouest Provence (6 communes - 93 000 habitants) et la communauté d'agglomération d'Arles-Crau-Camargue-Montagnette (5 communes - 78 000 habitants).

Les questions liées à cette évolution

Nous pouvons nous interroger sur l'intégration de trois territoires. Tout d'abord concernant le pays d'Arles, de nombreux acteurs provenant de différents milieux ont remis en cause la pertinence de ce choix, estimant que ce territoire ne faisait pas réellement partie de la métropole mais aussi « *qu'on va s'encombrer de problèmes*

environnementaux »⁹⁰. En fait, cette intégration suit la même logique que celle de la DTA qui initialement, ne comprenait pas le pays d'Arles. Par ailleurs, le cas de Toulon est intéressant à relever, car les aires urbaines de Marseille et Toulon sont connectées et comparées à d'autres, une candidature Aix-Marseille-Toulon aurait pu être pertinente. La plupart des acteurs relèvent cette pertinence mais, au regard du contexte, ils notent « *qu'il ne fallait pas polluer Toulon avec nos problèmes et les laisser se construire entre eux* »⁹¹. Et enfin, sous l'impulsion du Pays d'Aix qui veut préparer l'arrivée du projet de l'*International Thermonuclear Experimental Reactor* (ITER), l'intégration de Manosque a, elle aussi, donné lieu à un débat. À l'image de Toulon, celle-ci a paru trop risquée, car porteuse de possibles complications non seulement pour la suite de la coopération métropolitaine mais aussi pour le projet ITER : « *il y a aussi l'idée de ne pas planter ITER avec la coopération métropolitaine* »⁹².

Finalement, à l'exception de la vingtaine de petites communes du Nord-Ouest des Bouches-du-Rhône situées dans l'orbite d'Avignon, ce nouveau réseau d'intercommunalités regroupe les principales agglomérations du département et constitue une avancée tout à fait inédite qui n'est pas sans interpeller les principaux acteurs : « *De 2 à 8, on doit réinitialiser le débat, ce qui paraissait évident à 2 ne l'est plus forcément. Les nouveaux acteurs doivent se réapproprier le processus, d'abord les 6 nouvelles intercommunalités, puis ensuite, la région, le département, la CCI, mais ce 2^e cercle va passer après les 6 nouveaux EPCI.* »⁹³.

⁸⁹ SGAR / préfecture 13, Avis de l'État sur la candidature de MPM et de la CPA à l'appel à projet « coopération métropolitaine », 30 juin 2005.

⁹⁰ Entretien anonymé.

⁹¹ Entretien anonymé, cette remarque faisait notamment référence à la fin de la gestion de la ville par le Front National.

⁹² Entretien anonymé.

⁹³ Entretien avec un technicien de MPM le 30 janvier 2006.

1.3. La difficulté à ouvrir un système encore en construction : l'absence des acteurs publics, privés et civiques

Un réseau encore en construction

Dans un souci d'ouverture institutionnelle, les présidents des EPCI ont proposé de créer un comité de la coopération métropolitaine pour associer : le président du conseil général, le président du conseil régional et le Préfet. De même, ils souhaitent associer les « forces vives » : les CCI de Marseille-Provence et du Pays d'Arles, le Port Autonome, l'association « réussir ITER »,...

Toutefois, la question de l'ouverture des arènes de négociation au-delà des EPCI constitutifs de la démarche renvoie déjà au passage de 2 à 8 EPCI : « *C'est la question du mode d'intégration de ces nouveaux acteurs et des modes de gouvernance. Mais cela n'est pas évident, car en fait les gens ne se connaissent pas, se parlent peu. D'un point de vue pragmatique, les 8 doivent d'abord apprendre à se connaître* ». ⁹⁴ Ainsi les présidents des 8 EPCI n'ont pas souhaité démarrer cette collaboration avant d'avoir réellement enclenché le processus. Dans les faits, les élus n'ont pas souhaité que les techniciens mènent eux-mêmes les démarches d'ouverture mais ont souhaité que cela fasse l'objet d'une conférence des présidents.

L'implication des milieux d'affaires avec la CCI

Dans ce processus d'ouverture, nous pouvons noter l'implication de la CCI de Marseille-Provence ; en effet, sous l'impulsion d'une nouvelle présidence, la CCI a signé une lettre de soutien à la candidature à l'ACM, tout en indiquant bien qu'elle souhaitait que le réseau de coopération soit élargi. Cette implication dans le processus de coopération s'accompagne d'une vision très lucide de la coopération métropolitaine :

⁹⁴ Entretien avec un technicien de MPM le 30 janvier 2006.

« On a moins un problème de contenu qu'un problème d'organisation pour une bonne efficacité. Les projets existent, on les connaît assez bien, ils sont identifiés. En revanche, nous avons un retard considérable en matière d'organisation collective (...) on part plus tard que les autres avec un certain handicap, non pas dans la définition des projets mais dans la méthode de gouvernance lié à ces projets. »⁹⁵.

Face à ces enjeux, la CCI souhaite peser dans le processus métropolitain afin de veiller à la qualité des réponses qui seront développées dans le futur projet métropolitain. Par l'intermédiaire de la stratégie « Top 20 » qui vise à créer un partenariat pour hisser Marseille au 20^e rang des métropoles européennes⁹⁶, la CCI se prononce même sur les enjeux de contenu :

« Il y a une urgence à ce que ces projets soient abordés à 8. (...) Nous en tant que représentants de l'économie, on n'a pas de contingences d'ordre politique, nous n'avons pas, ni de préférences, ni de positions politiques particulières. Nous voyons que nous avons des problèmes de grande accessibilité, de structuration de notre territoire, lié à son enclavement. On constate que nous sommes absents des grands schémas européens liés toujours à l'accessibilité. Deuxième problème : nous avons des problèmes de déplacements au sein de la métropole. Et enfin, nous avons des problèmes de logement. Quand une entreprise veut s'installer ici, il faut qu'elle puisse loger ses salariés et il faut que les salariés puissent se rendre à leur travail, les frontières administratives n'émeuvent pas les salariés. »⁹⁷.

Le 25 novembre 2005 la CCI a invité J.-M. MALÉ, le chargé de mission « métropoles » de la DATAR à venir présenter la démarche de l'ACM devant les représentants des milieux d'affaires. À cette occasion, la CCI a présenté une motion identifiant les 10 domaines qu'elle considère comme prioritaires, accompagnée d'une identification des projets qui

⁹⁵ Entretien avec L. OLOCIO, 1^{er} vice président de la CCI, le 20 février 2006.

⁹⁶ L'étude de la DATAR sur les villes européennes faisant apparaître Marseille à la 23^e place.

⁹⁷ Entretien avec L. OLOCIO, 1^{er} vice-président de la CCI, le 20 février 2006.

pourraient permettre de concrétiser ces objectifs. Plus précisément, la CCI a joué un rôle de lobby en faveur du projet de desserte ferrée de l'aéroport⁹⁸. Elle a donc écrit aux 8 présidents des intercommunalités, au Préfet, aux présidents de la région et du département pour leur rappeler que ce projet figure dans la DTA et qu'elle souhaiterait le retrouver dans le projet métropolitain.

Ce soutien de la CCI à la démarche métropolitaine s'inscrit en rupture par rapport au positionnement traditionnel des milieux d'affaires locaux et permet d'envisager la constitution de nouveaux partenariats publics-privés favorable à la mise en œuvre d'une stratégie métropolitaine.

Les craintes de la région

L'association du département et de la région n'a pas été spontanée dès l'apparition de la démarche de coopération. Au-delà de la concurrence qui peut exister entre différentes institutions, la question des appartenances politiques est une variable d'explication. Alors que les 2 EPCI leaders de la coopération sont tenus par l'UMP, la Région et le Département ont des présidents socialistes. Par ailleurs, au-delà de ces considérations locales, la région et le département font preuve d'une certaine méfiance face aux prétentions contractuelles affichées par l'État.

Du côté de la région, l'appel à coopération a été assez mal reçu et perçu comme :

« une remise en cause du travail des régions et du partenariat État-Région avec l'ouverture vers de nouveaux acteurs. Il y a beaucoup de critiques sur le CPER et, en même temps, des réformes avec une multiplication des appels à projets sur des territoires infra-régionaux, qui a dressé le signal d'une modification profonde du rapport aux différents partenaires : les appels viennent perturber les relations entre acteurs et la structuration du territoire. (...) On est inquiet. C'est une remise en cause de la légitimité de la région face aux territoires infra-

⁹⁸ La CCI est le gestionnaire de l'aéroport.

régionaux et du rôle d'ensemblier et de chef de file de la région. Remise en cause aussi face à la compétence aménagement de la région qui est la première compétence des régions, la plus emblématique. »⁹⁹.

Finalement, l'inquiétude de la région porte surtout sur les perspectives de contractualisation avec un hypothétique contrat métropolitain qui aurait pu remettre en cause l'existence ou les contours du Contrat de Plan État-Région (CPER).

Alors que la région s'inquiétait de ne pas être présente dans les premières discussions, les responsables de la coopération ont annoncé qu'elle serait présente dans les comités technique et de pilotage. La région affiche donc l'ambition de construire un dire régional sur ces questions, notamment en étudiant l'articulation entre les démarches métropolitaines de Marseille, Toulon et Nice.

Le département en retrait

Du côté du département, l'inquiétude porte moins sur les compétences que sur le périmètre de l'institution. Toutefois les perspectives de la contractualisation n'enchantent pas réellement. Ainsi le Conseil général a choisi de rester dans une position de retrait : *« Initialement le conseil général ne s'était pas senti concerné et avait désiré rester à l'écart. En effet, le CG a eu une mauvaise expérience de la contractualisation avec l'État au moment du Contrat de Plan. Ainsi le CG n'envisage pas de contracter mais plutôt d'apporter une aide de manière plus ponctuelle ; on veut bien aider, mais on restera en retrait »¹⁰⁰.*

Dans ce jeu complexe entre les EPCI, nous retrouvons les oppositions politiques avec d'un côté J.-C. GAUDIN, le leader de la droite départementale¹⁰¹ et de l'autre, le leader de la gauche J.-N. GUÉRINI qui tient les rênes du conseil général. À cet égard, il est intéressant de noter que les intercommunalités de l'Ouest qui avaient présenté une

⁹⁹ Entretien avec un technicien de la région, le 1^{er} mars 2006.

¹⁰⁰ Entretien avec un technicien du Département, le 07 février 2006.

¹⁰¹ J.-C. Gaudin a été ministre de 1995 à 1997 et il est encore vice-président du Sénat et aussi vice-président de l'UMP.

candidature sont toutes de gauche et ont naturellement souhaité une meilleure implication du département dans le processus de coopération métropolitaine.

Dans ce système, le conseil général se conçoit comme un des acteurs naturels de la régulation métropolitaine : *« On a un rôle à jouer sur l'aménagement et le développement, notamment à cause du périmètre. (...) Dans ce système, le CG reste un élément régulateur. »*¹⁰². L'institution aborde même plutôt sereinement cette perspective car elle dispose de capacités financières importantes au regard notamment des autres collectivités locales : *« Le CG est la collectivité territoriale française qui investit le plus avec 400 millions d'euros par an. Par exemple, en termes de transport, on peut difficilement imaginer que nous n'y soyons pas. »*¹⁰³. Le département a conscience que ses capacités financières suscitent de la convoitise, mais il est aussi lucide sur les logiques de concurrence qui pourraient émerger par rapport à la démarche de coopération métropolitaine : *« Peut-être un élément de concurrence, mais ce que l'on envie au CG ce sont ses ressources, mais pas forcément ses compétences, personne ne convoite la gestion du RMI*¹⁰⁴. »¹⁰⁵.

L'absence de la société civile

Au-delà de l'association des différentes collectivités territoriales (CT) dans ce processus de coopération métropolitaine, la constitution et l'ouverture d'arènes de négociation renvoient aussi aux acteurs privés et à la société civile. Ici aussi, les acteurs font remarquer que ce n'est pas évident d'ouvrir un système vers l'extérieur alors qu'il n'est pas encore stabilisé. L'idée qui émerge est donc de mobiliser les conseils de développement : *« Pour l'association des milieux économiques et de la société civile, nous avons l'idée d'avoir recours aux 3 conseils de développement et de les faire évoluer, mais ce n'est pas sûr, on va voir pour qu'ils aient peut-être un rôle*

¹⁰² Entretien avec un technicien du Département, le 07 février 2006.

¹⁰³ Entretien avec un technicien du Département, le 07 février 2006.

¹⁰⁴ Revenu minimum d'insertion (RMI).

¹⁰⁵ Entretien avec un technicien du Département, le 07 février 2006.

consultatif. »¹⁰⁶. Cette hypothèse bute toutefois sur l'absence de conseils de développement dans 5 des 8 EPCI.

2. Montréal : une institution encore discrète qui cherche à s'émanciper

2.1. Un conflit classique : centre-périphérie

Les oppositions lors de la création

Lors des débats qui ont précédé la création de la CMM, nous avons pu constater une opposition très classique entre le centre et la périphérie. Pendant l'été et l'automne 1999, cette polémique a eu assez de retentissement pour altérer les contours même de l'institution métropolitaine que le gouvernement souhaitait avec la formule du conseil métropolitain.

Lors de cette controverse, les élus de la couronne Nord se sont fait particulièrement entendre pour dénoncer l'idée même de cette nouvelle institution, notamment avec ses probables conséquences en matière fiscale :

« Les élus de la Rive-Nord ont rejeté de façon solidaire et non équivoque la superstructure de la ministre Louise Harel et nous rejetterons toutes les réformes qui auraient les mêmes conséquences, c'est-à-dire l'augmentation du fardeau fiscal des contribuables et la perte d'influence des citoyens sur leurs élus et sur leur qualité de vie.

Au cours des dernières années, nous avons assisté à un véritable détournement de sens. On appelle aujourd'hui équité fiscale régionale ce qui, il n'y a pas si longtemps, s'appelait plus crûment «facturer les autres». »¹⁰⁷.

Les oppositions de la périphérie ne s'expriment pas uniquement sur la couronne Nord et dans les petites municipalités. Sur la couronne Sud, le maire de Longueuil, C. GLADU se prononce lui aussi contre la création de cette institution pour la grande région de Montréal : *« J'ai l'impression qu'on nous entraîne dans une direction que nous ne souhaitons pas et qui va se solder par une facture du gouvernement »*¹⁰⁸.

Assez rapidement les élus de la périphérie tentent de déplacer le débat sur l'opposition à la création de cette nouvelle instance métropolitaine vers un débat sur la pertinence d'une solution qui ne concernerait que l'île de Montréal en ayant par exemple recours aux fusions. Le gouvernement tente un moment de sauver sa réforme métropolitaine :

«Le slogan "une île une ville", c'était le slogan de M. Drapeau dans les années 70, dit Robert Perreault. C'était il y a 30 ans. Ça correspondait il y a 30 ans à l'état du développement de la métropole. Ce n'est plus ça la réalité.»

*«Une île, une ville» fait l'erreur de tracer les contours de la métropole autour de l'île de Montréal, alors que la «métropole réelle», note M. Perreault, s'étend au-delà de Laval sur la couronne nord et sur la Rive-Sud. »*¹⁰⁹.

Ce clivage se lit même au sein du forum des experts de la coopération municipale. L.-N. TELLIER de l'UQAM se fait le défenseur des fusions municipales alors que J.-P. COLLIN, (qui a été vice-président de la commission BÉDARD sur la fiscalité municipale), P. J. HAMEL et J. LÉVEILLÉE se font plutôt les défenseurs du modèle métropolitain¹¹⁰.

Du côté du centre, le soutien à la création d'une institution métropolitaine n'est pas si simple. La Ville de Montréal ne souhaitait pas la création d'un véritable gouvernement métropolitain qui lui aurait fait trop d'ombre :

« Curieusement, la Ville de Montréal a accueilli avec enthousiasme, pour ne pas dire euphorie, l'arrivée de la nouvelle Communauté métropolitaine, car elle

¹⁰⁶ Entretien avec un technicien de MPM, le 30 janvier 2006.

¹⁰⁷ Tribune d'élus de la couronne nord (Deschamps, Chantal; Forget, Pierre-Benoît; Therrien, Marcel; Meilleur, Hubert; Deschênes, Yvan) dans la Presse du 15 octobre 1999.

¹⁰⁸ Communiqué de presse cité dans la Presse du 1^{er} septembre 1999.

¹⁰⁹ Cité dans la Presse du 15 septembre 1999. À cette époque R. PERRAULT n'est plus ministre de la métropole mais ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

craignait comme la peste la création d'une structure régionale qui aurait eu un pouvoir de taxation et où les membres auraient été élus au suffrage universel. Les villes auraient alors été condamnées à gérer les problèmes locaux, comme le déneigement et l'enlèvement des ordures, laissant les "grands" dossiers entre les mains d'élus régionaux. »¹¹¹.

P. BOURQUE, le maire de Montréal déclare alors : « *Cela correspond à notre stratégie. On voulait une structure simple, légère* »¹¹²

Finalement, le projet de Conseil métropolitain laisse la place à une Communauté métropolitaine moins ambitieuse qui ne s'occupe que de planification et non de gestion. Ce choix correspond à un très petit dénominateur commun entre le centre et la périphérie, mais ces nombreux débats laissent néanmoins des marques entre les élus, particulièrement ceux de la périphérie qui ne souhaitaient pas cette réforme et qui s'engagent donc dans cette nouvelle institution à reculons.

Le centre de l'agglomération vs les couronnes

Alors que la CMM a été créée dans un contexte assez tendu, sa mise en place laisse apparaître une répartition des postes à responsabilité qui reproduit en partie l'opposition centre-périphérie. À la différence de la CUM, la loi prévoit que la présidence de l'institution revienne au maire de Montréal. Celui-ci va alors partager en partie son pouvoir avec les maires de Laval et de Longueuil. G. VAILLANCOURT qui est maire de Laval depuis plusieurs décennies et dont l'influence est très importante dans la métropole prend alors le poste de vice-président du conseil. C. GLADU le maire de Longueuil prend quant à lui la vice-présidence du comité exécutif.

La constitution de ce « triumvirat » change la nature du rapport centre-périphérie qui pour une des premières fois, dépasse l'île de Montréal. En effet, dans les trois grandes

¹¹⁰ Cité dans la Presse du 27 septembre 1999.

¹¹¹ Cité dans la Presse du 07 mars 2000.

¹¹² Cité dans la Presse du 13 mai 2000.

viles de la métropole, les problèmes sont souvent similaires bien qu'ils se présentent toujours avec plus d'acuité à Montréal. La constitution de ce trio fait évoluer le clivage centre-périphérie qui ne renvoie plus uniquement à l'opposition entre l'île de Montréal et le reste de la métropole mais évolue vers une nouvelle opposition entre le centre de l'agglomération et les couronnes.

À partir de 2005 la nature du compromis établi entre les 3 principaux maires évolue, en réaction notamment aux différents projets en matière de déplacements. G. VAILLANCOURT est à la source de ce bouleversement, il s'oppose d'une part, au projet de « métropolisation » du financement du métro et il défend d'autre part, le projet de nouveau pont entre Montréal et Laval dans le prolongement de l'A 25. Dans ces deux dossiers, le maire de Laval prend la tête de la contestation et fédère derrière lui une bonne partie de la couronne nord qui a toujours été plutôt réticente à la mise en place d'une institution métropolitaine.

La formation de nouvelles alliances fait évoluer le clivage centre-périphérie qui tend à opposer d'un côté Montréal et Longueuil ainsi qu'une partie de la couronne sud à Laval et la couronne nord de l'autre côté.

Les conflits liés aux défusions

À la suite du mouvement de défusions de certaines municipalités de la nouvelle ville de Montréal et de Longueuil, les règles de représentation au sein de la CMM ont dû être corrigées. Le comité de transition créé pour piloter le processus de défusions a suggéré de créer deux postes au sein de la CMM pour les villes défusionnées de Montréal. Toutefois, cette initiative rendrait la ville de Montréal minoritaire au sein de la CMM. Face à cette perspective, les maires de Montréal et de Longueuil ont décrié cette offre, disant craindre un retour des clivages existant du temps de la CUM et qui avaient conduit à sa paralysie. Ils ont alors proposé de faire passer le nombre d'élus de 28 à 31.

La Ville de Montréal, qui compte 50 % des sièges actuellement (14 sur 28), en aurait eu alors moins de la moitié (15 sur 31).¹¹³

À la suite de cette véritable polémique entre le centre et la périphérie, le comité de transition a défendu sa proposition en faveur de la périphérie :

« Comme dans le passé, la composition du Conseil de la CMM doit continuer à évoluer pour refléter adéquatement cette nouvelle réalité. Ces changements doivent viser deux objectifs principaux: 1) préserver les équilibres qui existent actuellement entre ses diverses parties constituantes; 2) assurer la représentativité des populations. Ce second objectif peut être atteint sans compromettre le premier. (...) »

Les municipalités reconstituées sont des municipalités de plein droit qui peuvent exercer toutes les compétences, sauf celles attribuées à l'agglomération. Prétendre qu'elles n'auront pas voix au chapitre dans les proportions qui correspondent au poids relatif de leur population relève d'une conception étreiquée des conditions essentielles au succès d'un organisme métropolitain dans une démocratie. »¹¹⁴.

Dans cette opposition, les acteurs du centre trouvent le soutien des acteurs économiques par la voie de la chambre de commerce, sa présidente I. HUDON accusant le

« comité de transition de ne pas tenir compte de la réalité montréalaise (...) Drapées dans de beaux principes démocratiques, commence Mme Hudon, les recommandations du président du comité de transition (...) sont en apparence tout à fait légitimes. » Mais ces recommandations présentent toutefois « le danger de transformer la CMM en CUM et d'y institutionnaliser l'immobilisme (...) C'est une chose de défusionner, mais c'est une autre affaire de toucher à la

¹¹³ Les oppositions se focalisent sur la question du vote prépondérant. Depuis la création de la CMM Montréal dispose de ce vote, c'est-à-dire que son vote compte pour deux (l'équivalent de 15 votes contre 14), Montréal peut donc faire passer les dossiers jugés importants malgré les protestations. Dans la situation proposée (l'équivalent de 16 votes contre 16), le vote prépondérant permettrait uniquement de bloquer des projets.

¹¹⁴ P. LORTIE, président du comité de transition, cité dans la Presse du 21 mars 2005.

gouvernance d'instances métropolitaines, (...) Si tu commences à fragmenter, ça devient risqué et tu tombes dans des débats interminables. »¹¹⁵.

Finalement un compromis, plutôt favorable au centre a été trouvé avec un conseil qui comporte toujours 28 membres dont 14 pour l'île de Montréal. Ceux-ci sont désignés par le conseil d'agglomération parmi les membres du conseil ordinaire de la ville et ceux des autres municipalités de l'île. Cet épisode nous rappelle que les tensions entre le centre et la périphérie sont toujours très importantes au sein de l'organisme. Elles refont ainsi surface lors de chaque décision importante.

2.2 La tentative d'affirmation de la CMM par l'intermédiaire des transports

Pour affirmer son leadership sur la scène métropolitaine, la CMM a besoin de s'affirmer par rapport aux autres institutions. La CMM envisage alors d'élargir ses responsabilités en matière de transport, car les déplacements sont identifiés par les différents réseaux d'acteurs comme étant l'enjeu métropolitain par excellence. Or la gouvernance des transports apparaît fort complexe et productrice de nombreux conflits car l'AMT et la CMM disposent du même mandat. Celui de coordonner, planifier et financer le transport collectif à l'échelle métropolitaine, ainsi que d'exploiter les services et réseaux à l'échelle métropolitaine (trains de banlieues et bus métropolitains) pour l'AMT.

Alors que celle-ci est financée en partie par les municipalités, le gouvernement dispose encore aujourd'hui de la majorité des sièges à l'AMT. Ainsi, en 2002 le conseil de la CMM s'est prononcé en faveur de l'intégration de l'AMT à la CMM. Cette demande de décentralisation des compétences du gouvernement au profit du palier métropolitain a été motivée par les compétences de la CMM en matière de transport et d'aménagement et par sa représentation électorale au sein du conseil d'administration de l'AMT (la CMM détenant 3 sièges et le gouvernement 4).

¹¹⁵ Cité dans la Presse du 14 avril 2005.

Ce débat sur la décentralisation de compétences place les enjeux de transports publics au cœur d'un véritable bras de fer entre le gouvernement et ces nouvelles institutions municipales¹¹⁶. En effet, G. TREMBLAY avance l'argument selon lequel :

« Le gouvernement a créé la CMM en faisant le pari que certaines compétences stratégiques devaient être confiées à la région métropolitaine. Le transport en commun fait partie de ces compétences. Il y a donc tout intérêt à ce que sa planification, sa gestion et son financement, pour ses aspects métropolitains, puissent être pris en charge par la CMM (...) La CMM est la seule instance politique possédant tous les pouvoirs nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie de développement de transport collectif. Elle seule est en mesure de compléter cette stratégie par des interventions en matière d'aménagement, d'environnement, et de développement économique. (...) Il s'agit plutôt de compléter une réforme, de donner à la CMM tous les outils qui lui permettront de participer pleinement au développement de la qualité de vie de la région métropolitaine de Montréal. »¹¹⁷.

En février 2005, la CMM a répondu au gouvernement qui demandait des suggestions de décentralisation et en a profité pour proposer une réforme du cadre institutionnel et financier du transport en commun métropolitain (CMM 2005). L'organisme demande au gouvernement de lui confier la responsabilité complète du métro, des trains de banlieue, des gares, des conseils intermunicipaux de transport et des voies réservées. Les villes quant à elles garderaient sous leur responsabilité les réseaux locaux, comme les autobus par exemple. Pour y arriver, la CMM propose d'élargir le mandat de l'AMT : *« On propose que cette agence devienne un exploitant pour la CMM qui serait responsable des opérations du métro, du train de banlieue, des voies réservées, des futurs SLR (système léger sur rails) et tutti quanti »¹¹⁸.*

¹¹⁶ Par rapport à la situation française, nous pouvons établir un parallèle avec la décentralisation en matière de transports publics qui a cours aujourd'hui en Ile de France.

¹¹⁷ Lettre ouverte au journal La Presse du 4 juin 2003 G. TREMBLAY, Maire de Montréal et président de la CMM et C. DESCHAMPS, Mairesse de Repentigny et présidente de la commission du transport de la CMM.

La Communauté métropolitaine proposa du même coup une nouvelle formule de financement du transport en commun. Ce nouveau cadre institutionnel et financier donnait ainsi à la CMM un « *espace fiscal* » pour l'exploitation du transport en commun lui permettant de fixer le montant de la taxe sur l'essence et le droit d'immatriculation imposé aux automobilistes. La proposition se traduisait aussi par une contribution supplémentaire des villes. Pour financer les infrastructures, la CMM souhaite créer un fonds composé d'une portion de la taxe fédérale sur l'essence promise par le gouvernement fédéral. La CMM suggère que 25 % du transfert de cette taxe aille au transport en commun. Le renouvellement des infrastructures de transport en commun est estimé par la CMM à 7,2 milliards de dollars sur 15 ans. Avec ces modifications, la CMM pourrait décider seule des projets de développement du transport en commun à inscrire sur l'agenda.

Avec cette requête, la CMM cherche à asseoir son leadership en prenant le contrôle de l'autre institution métropolitaine, celle qui l'a précédée et qui dispose déjà d'une certaine légitimité de par les avancées qu'elle a obtenues dans le domaine des transports. Ce conflit autour des problématiques de transport révèle l'étendue des enjeux de pouvoir et de leadership qui pèsent sur la métropole, mais aussi le nouveau poids politique de G. TREMBLAY. En présidant aux destinées de la nouvelle ville et de la CMM, il apparaît désormais comme un personnage politique de premier ordre tant sur la scène politique locale que provinciale. Ainsi, plus qu'une lutte de pouvoirs entre deux institutions, nous pouvons aussi interpréter cette requête comme une volonté de la part des élus locaux de s'affranchir de la tutelle du gouvernement du Québec qui en matière de transport plus encore que dans les autres domaines, exerce un pouvoir très important vis-à-vis des collectivités locales. D'ailleurs le gouvernement ne semble pas encore prêt à céder une large part de ce pouvoir.

¹¹⁸ M. IEZZONI directeur général de la CMM, cité dans la Presse du 18 février 2005.

Toutefois, cette proposition faite par le maire de Montréal ne suscite pas une adhésion de l'ensemble des acteurs. Certains¹¹⁹ s'opposent à ce choix en pensant que les municipalités ne sont pas prêtes à assumer cette responsabilité, le risque étant alors de se retrouver dans la même impasse que celle qui avait conduit justement à la création de la CMM. Par ailleurs au sein de la CMM elle-même, ce dossier ne fait pas consensus notamment parce que les élus de la périphérie ne semblent pas véritablement prêts à assumer la « métropolisation » d'une partie des coûts du métro.

2.3. Une structure métropolitaine encore largement déconnectée des arènes de discussions métropolitaines

Une société civile métropolitaine qui reste à organiser

Alors que la CMM a été créée avec l'ambition d'en faire un outil de gouvernance, près de 7 ans après sa création, elle peine encore à organiser cette société civile métropolitaine. En effet, contrairement à l'échelle locale ou nationale, la société civile métropolitaine n'est pas spontanément organisée. Pour ce qui concerne le développement économique, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain tient un discours résolument métropolitain même si son territoire d'assise reste flou : « *La fonction la plus importante du maire de Montréal, avant celle de maire, est celle de président de la Communauté métropolitaine de Montréal* »¹²⁰. En revanche, en matière de développement social et communautaire, la mobilisation s'effectue plus spontanément et de manière plus importante au niveau local autour des enjeux de logement, de patrimoine, de projets urbains. Le territoire des régions administratives est aussi investi, notamment pour les questions d'environnement et de développement local.

¹¹⁹ À l'image par exemple du directeur de Transports 2000 Québec, voir la Presse du 23 janvier 2006.

¹²⁰ P. LAFERRIÈRE, président de l'entreprise Mind Avenue et ex-président de la chambre de commerce du Montréal métropolitain, cité dans la Presse du 1^{er} mai 2002.

Face à ces faiblesses, les différents acteurs identifient plusieurs solutions :

« Tous s'entendent pour qu'il y ait une place pour la société civile dans la gouvernance métropolitaine. Les uns préconisent une approche institutionnelle par l'insertion, dans la loi de la CMM, d'un mécanisme de consultation ou de participation; un forum, un conseil métropolitain consultatif, une commission, des comités aviseurs selon les compétences, une formule de participation au conseil ou aux commissions de la CMM à l'image des CRE. Les autres préconisent une approche plus volontariste, expression de la mouvance des organisations socioéconomiques du milieu. La société civile se construira progressivement tout comme la CMM. Elle se développera avec l'épreuve du temps. Il faut trouver des formules de participation novatrice qui régénère le débat des partenariats, des coalitions, des alliances sur des projets ad hoc rassembleurs comme à Stuttgart en Allemagne ou à Lille en France. » (MAMR 2005: 20-21).

Cette question de l'organisation de la société civile métropolitaine est récurrente et donne lieu à de multiples prises de position :

« Pour que la réforme municipale en cours soit une réussite, il faut donc aussi que ce même milieu, les forces vives de Montréal et de sa région, se mobilisent et exercent la pression nécessaire pour que les élus des deux paliers gouvernementaux prennent des décisions compatibles entre elles et axées sur le long terme. Notre dernière recommandation sera donc la suivante: que soit formé un Forum métropolitain de Montréal, organisation de contrôle regroupant diverses associations, des groupes communautaires aux associations de gens d'affaires, et dont le but serait de suivre les agissements des élus municipaux et provinciaux et de les rappeler à l'ordre quand cela s'avère nécessaire. Comme son nom l'indique, le Forum métropolitain serait un lieu de débat; il serait aussi une source d'information sur les enjeux locaux et régionaux. Ses membres seraient des représentants des secteurs économiques et sociaux, ceux-là mêmes dont les élus locaux n'avaient pas voulu au Conseil de la commission de

développement de la métropole, l'ancêtre avortée de la CMM. Paradoxalement, ce regroupement pourrait devenir une ressource importante pour la CMM, qui aura bien besoin du soutien du public pour pouvoir s'affirmer comme instance décisionnelle. »¹²¹.

La CMM est encore largement absente des arènes de discussions métropolitaines

Une des variables d'explication des faibles liens qui existent entre la CMM et la société civile métropolitaine peut être trouvée en observant les arènes de discussions métropolitaines, c'est-à-dire les forums d'interaction et de débat autour des enjeux métropolitains. À cet égard, les questions de la localisation du centre hospitalier de l'université de Montréal (CHUM) ou encore de la réalisation du pont de l'A 25 entre Montréal et Laval sont révélatrices de la position de retrait qu'a adoptée l'organisme métropolitain.

Pour ce qui concerne la localisation du CHUM, le débat opposait les partisans d'une localisation au centre-ville aux partisans d'une localisation sur un terrain ferroviaire à proximité du campus actuel de l'université avec la perspective de créer une technopole. Ce débat a été très médiatisé et a mobilisé beaucoup d'acteurs métropolitains, mais alors que cette question représente un des principaux investissements publics, la CMM ne s'est pas prononcée en faveur de l'une ou l'autre des options car toutes deux concernaient le centre de l'agglomération.

Par ailleurs, la question de la réalisation d'un pont dans le prolongement de l'A 25 n'a pas donné lieu à une prise de position claire de la CMM. Cette controverse métropolitaine a même été reproduite au sein de l'institution. En effet, Laval milite depuis longtemps pour ce projet, Montréal se déclare plutôt contre, alors que Longueuil privilégie plutôt le prolongement de l'A 30. Pour éviter que la division éclate au grand

¹²¹ Tribune de R. FISCHER et J. M. WOLFE, « La réforme inachevée » dans la Presse du 19 juin 2001.

jour lors d'un vote, le président de la CMM ne se prononce pas contre mais veut se concentrer sur un certain nombre de projets qu'il juge plus prioritaires.

Ces deux grands objets d'aménagement illustrent bien l'incapacité de la CMM à se saisir des différentes controverses afin de s'immiscer au sein des arènes de discussions métropolitaines et affirmer ainsi son leadership auprès des différents réseaux d'acteurs métropolitains.

Conclusion

En rupture avec une tradition locale marquée par un important retard en matière de coopération et de projet métropolitain, la mise en réseau des intercommunalités dans le cadre de l'appel de la DATAR et la mise en place de la CMM ont permis d'amorcer un dialogue nouveau au sein de ces deux métropoles.

Leurs évolutions diffèrent lorsqu'on compare Marseille et Montréal, mais toutes les deux renvoient à la question du *political rescaling* lié à la production de l'espace par l'État dans un contexte de passage à une économie post-fordiste. Cette perspective est portée par des auteurs comme B. JESSOP :

« There is no new privileged scale around which other levels are now being organized to ensure structure coherence within and across scales. Instead there are continuing struggles over which spatial scale should become primary and how scales should be articulated (....) The new political economy of scale does not involve a pregiven set of places, spaces or scales that are merely being reordered. Instead, new places are emerging, new spaces are being created, new scales of organization are being developed and new horizons of action are being imagined » (JESSOP 2002: 179).

Les évolutions marseillaises et montréalaises peuvent donc être comprises comme une adaptation au nouveau capitalisme contemporain. Toutefois, la constitution de ces nouveaux espaces de régulation ne va pas de soi. Pour les municipalités ou les institutions inter-municipales périphériques, la participation à ces nouvelles institutions peut poser des problèmes, comme nous l'avons observé dans le cas montréalais. De même, pour les autres acteurs publics, ces espaces de régulation métropolitaine peuvent apparaître comme de nouveaux concurrents, ceci est vrai à Montréal par rapport aux régions, voire face au gouvernement provincial. Pour le cas marseillais cette logique de concurrence est peut-être plus claire encore avec le département et la région. Et enfin, il convient de noter que la constitution de ces nouveaux espaces métropolitains bute à Marseille comme à Montréal sur la difficulté à rassembler la société civile. En effet celle-ci n'est pas spontanément organisée à l'échelle métropolitaine, même si sa participation apparaît essentielle à la constitution d'un nouveau régime urbain de type métropolitain comme se fut le cas à Seattle ou à San Francisco par exemples.

Les cas de Marseille et Montréal illustrent donc une certaine difficulté à rassembler les différents acteurs et à constituer des arènes de négociation. Ce constat doit être mis en relation avec le modèle de la planification collaborative qui postule que le rassemblement de larges réseaux d'acteurs peut développer des logiques de synergies : *« In the ideal of collaborative planning, stakeholders representing the differing interests meet for face-to-face dialogue and collectively work out a strategy to address a shared problem. Participants work through joint fact finding and agree on a problem, mission, and actions. The players learn and co-evolve. Under the right conditions, this dialogue can produce results that are more than the sum of the parts »* (INNES and GRUBER 2005: 183). La distance des deux métropoles étudiées par rapport au modèle théorique peut être confrontée aux principales remises en cause de ce modèle de planification, notamment concernant le paradigme de l'agir communicationnel de J. HABERMAS. Ces analyses nous recommandent d'observer *« the dark side of planning theory »* (HARRIS 2002: 30) pour y constater l'importance des relations de pouvoir analysées volontairement de manière déficiente dans la littérature basée sur la

rationalité communicationnelle. À Marseille et à Montréal, de nouvelles formes de régulation à l'échelle métropolitaine constituent donc des avancées novatrices importantes. Elles s'inscrivent toutefois dans des sentiers de dépendance (PIERSON 1993). Les permanences et les inerties du système local conduisent alors à des apprentissages par mimétisme, ainsi ces nouvelles configurations métropolitaines ne peuvent pas facilement s'extraire des logiques de pouvoir constitutives de ces deux territoires.

CHAPITRE 8 : LE TRAITEMENT DES ENJEUX PAR LA PLANIFICATION

Introduction

Alors que de nouveaux régimes métropolitains se mettent en place, nous pouvons nous interroger sur la manière dont ces nouvelles configurations traitent les enjeux de la planification. Il s'agit d'examiner le contenu et le sens des stratégies métropolitaines élaborées :

- Quelle est la nature de ces politiques, comment s'inscrivent-elles sur le territoire ? Permettent-elles de répondre aux nouveaux défis et aux tensions de développement liés aux phénomènes de métropolisation et de globalisation ?
- Certaines thématiques font-elles l'objet d'un traitement particulier ? Et si tel est le cas, comment sont-elles intégrées dans des démarches de projets plus globales ?
- Dans quelle mesure ces nouveaux exercices de planification s'inspirent-ils des différents modèles théoriques ? Représentent-ils une simple réaffirmation des vieilles doctrines et des vieilles pratiques ou de nouvelles approches sont-elles développées ?

Pour répondre à ces questions, nous étudierons d'abord le cas de Marseille qui développe une stratégie métropolitaine centrée sur quelques objets de développement d'envergure, puis nous observerons le cas de Montréal centrée sur une approche spatiale, à défaut d'effectuer de réels choix stratégiques.

1. Marseille : une stratégie centrée sur le développement

1.1. Un projet métropolitain qui traite d'objets métropolitains stratégiques

Un protocole d'accord pour énoncer des objectifs communs

Les 8 intercommunalités ont adopté un protocole d'accord qui devrait constituer la trame du futur projet métropolitain. Celui-ci fait état de différents objectifs.

Le premier objectif de ce projet renvoie à la compétitivité de la métropole marseillaise en visant « *un rayonnement international organisé et amplifié* » :

- un pôle économique dynamique ;
- un pôle industriel à vocation internationale ;
- une université et un pôle de recherche de réputation internationale ;
- un pôle culturel effervescent.

Le deuxième objectif du projet correspond à la cohésion interne du territoire métropolitain en affichant l'ambition d'« *une métropole qui fonctionne* » :

- une armature urbaine renforcée, multipolarité ;
- un développement de l'habitat, facteur de cohésion sociale et solidarité ;
- des mesures en faveur de l'emploi, la lutte contre le chômage, l'exclusion et la pauvreté ;
- une métropole accessible ;
- une offre de grands équipements de santé ;
- une métropole citoyenne.

Le troisième objectif met en avant « *une métropole où il fait bon vivre dans un cadre exceptionnel* » :

- un environnement naturel et un capital historique remarquables ;
- une visibilité globale des politiques environnementales.

Ce protocole d'accord entre les 8 EPCI est le fruit d'une ambition globale pour la métropole, mais dans les faits, la mise en œuvre de ces objectifs ne renvoie pas uniquement à la conférence métropolitaine mais plus vraisemblablement à l'ensemble des réseaux d'acteurs qui vont être amenés à y participer. L'apport de ce projet métropolitain ne tient pas à l'identification de micro-projets ou d'opérations inédites mais plutôt à une mise en perspective des interventions de chacun afin de créer une dynamique autour d'objectifs communs. Ce document constitue une avancée certaine car il prend véritablement en compte la métropolisation de ce territoire. Les élus des différents EPCI reconnaissent en effet l'interdépendance qui les lie autour d'enjeux qui dépassent leurs propres territoires.

Du projet métropolitain aux projets métropolitains ?

Afin de dépasser ce stade des objectifs, la conférence métropolitaine a choisi de se concentrer sur des thématiques particulières afin de faire émerger et de porter des projets spécifiques. Ce passage du projet aux projets renvoie à une dynamique d'opérationnalisation mais aussi de priorisation. Cette identification implique de faire des choix notamment quant à la perspective d'une contractualisation avec l'État et la région afin de mobiliser des financements pour la réalisation de ces projets.

La thématique qui mobilise le plus les acteurs concerne les déplacements. Au-delà d'un positionnement sur les enjeux de la grande accessibilité à l'instar de la LGV, l'objectif plus immédiat est de réaliser un schéma des différents modes de transport afin de pouvoir afficher des priorités d'investissements. Cette identification est d'importance car elle peut créer une dynamique de pression afin de peser sur les choix qui seront effectués dans le CPER.

Le développement économique est la seconde thématique explorée par la conférence métropolitaine. Il s'agit, d'une part, de parvenir à un soutien collectif aux pôles de compétitivité avec l'objectif de générer une appropriation à l'échelle métropolitaine. D'autre part l'ambition est de réaliser un schéma des sites logistiques de la métropole,

puis d'élaborer une stratégie de promotion de ces sites, mais aussi des infrastructures de transports qui y sont associées (ports, aéroports, routes et voies ferrées).

L'enseignement supérieur constitue le troisième chantier de la coopération métropolitaine. Entre Aix et Marseille, il s'agit surtout de travailler à l'harmonisation des sites de localisation et au renforcement des logiques de rapprochements dans la perspective notamment de la constitution d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). Au-delà du couple Aix-Marseille, les travaux portent sur les enjeux de la vie étudiante avec le logement et les transports.

Le dernier thème exploré renvoie à un projet d'événementiel qui pourrait créer une dynamique de fédération entre les acteurs mais aussi entre les thématiques d'interventions (la culture, l'économie, le tourisme, le rayonnement,...). Il s'agit de la candidature de la métropole au titre de capitale européenne de la culture en 2013. La ville de Marseille travaille aujourd'hui à la constitution du dossier de candidature en essayant d'y associer le plus grand nombre de partenaires mais, une fois de plus, l'opposition des différents acteurs se cristallise autour du nom du partenariat qui doit porter le projet afin, bien entendu, d'éviter la seule mention de Marseille.

1.2. Une articulation difficile avec les processus de régulation de l'usage des sols

La Directive territoriale d'aménagement des Bouches-du-Rhône

Grandes aires métropolitaines, couloirs de transport à la géographie difficile, secteurs où s'exercent de fortes pressions démographiques, foncières ou écologiques... autant d'espaces qui nécessitent une approche spécifique. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a prévu pour cela des outils particuliers : les directives territoriales d'aménagement (DTA). Le principe de ces directives consiste à bâtir un projet partagé entre les services de l'Etat et les partenaires locaux pour harmoniser leurs actions. Une fois établie, elle fixe « les

*principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages »*¹²². De 1996 à 1999, sept DTA ont été lancées. La première concernait les Alpes-Maritimes. Ensuite les directives traitant des Bouches-du-Rhône, de l'estuaire de la Loire, de l'estuaire de la Seine, des Alpes du nord, de l'aire métropolitaine lyonnaise et enfin des bassins miniers nord-lorrains ont été mises en chantier.

Dans les Bouches-du-Rhône, la décision de l'Etat d'établir une DTA stigmatise une fois de plus l'urgence de la situation marseillaise, mais aussi la faible mobilisation des acteurs locaux. Ainsi, la lettre de mandat adressée au Préfet de région en juin 1998 par les ministres D. VOYNET et J.-C. GAYSSOT pointait les carences de l'aire métropolitaine marseillaise qui justifiaient à leurs yeux l'édification du document :

« Le phénomène de métropolisation mal maîtrisé a eu de graves conséquences sur la cohérence urbaine et la cohésion sociale, avec des incidences notamment en termes d'attractivité qui deviennent aujourd'hui préoccupantes ». De plus, ils notaient aussi que « pénalisée par un contexte économique défavorable et par l'absence d'une stratégie cohérente de développement, l'aire marseillaise a vu s'accroître le phénomène d'éclatement de son territoire, le risque de rupture sociale, ainsi que l'altération de son patrimoine naturel ».

Dans cette démarche, l'Etat adopte une posture très régalienne qui s'inscrit délibérément en rupture avec des décennies de pratiques balkanisatrices de la part des collectivités locales. Les priorités sont désormais à la « *coordination* » et à la « *cohérence* » des politiques dans une perspective de « *développement durable* ». Pour cela, le projet de directive affiche trois objectifs. Premièrement, il s'agit de consolider les fonctions métropolitaines de Marseille pour renforcer son rayonnement régional et euroméditerranéen. Un but qui passe par une affirmation du rôle du projet *Euroméditerranée* comme accélérateur de cette métropolisation. Deuxièmement, la DTA

¹²² Loi n° 95-115 du 4 février 1995, codifiée à l'article L111-1 du Code de l'Urbanisme.

cherche à mettre en œuvre un aménagement du territoire « *efficace, équitable et durable* ». Une ambition articulée autour de deux matrices : l'amélioration du système de déplacements, grâce au développement des transports collectifs, et la maîtrise de l'urbanisation. Troisièmement, il s'agit de préserver et valoriser l'environnement. Un objectif qui se décline sur les espaces naturels sensibles comme la Camargue, la Crau, les Alpilles, l'Arbois, la Durance,...

Pour atteindre ces objectifs, l'Etat veut « *donner la priorité aux transports collectifs, qui couvrent aujourd'hui moins de 10 % des déplacements (...), réaliser les infrastructures indispensables à l'achèvement du réseau routier (...), privilégier le renouvellement urbain (...) et maîtriser les extensions de l'urbanisation.* ».

En mars 2003, le Préfet des Bouches-du-Rhône, Y. OLLIVIER, a rendu public, les grandes lignes du projet DTA que ses services élaborent depuis l'été 1999. Le document a été adressé, en même temps, à la région, au département, aux communes et aux groupements de communes. Ensuite, le Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire a donné un avis favorable lors de sa séance du 27 septembre 2006 et c'est maintenant au tour du Conseil d'État de se prononcer. Une fois le document approuvé, soit probablement fin 2007, la directive aurait alors force de loi, et tous les SCOT et les PLU élaborés par les élus devraient s'y conformer.

La démarche de la DTA révèle une ambiguïté. Cette procédure très régaliennne met mal à l'aise les services de l'Etat qui doivent jouer sur deux registres différents à la fois, celui de la coordination et celui de la contrainte. Dans cet exercice, le Préfet et ses services sont en porte-à-faux. D'une part, il doit faire face aux administrations centrales qui dans une tradition jacobine attendent une application stricte de ce dispositif législatif. D'autre part, il doit composer avec les élus locaux pour adapter ce dispositif légal au contexte local. Les élus commencent à prendre conscience des enjeux et sortent de leurs réserves pour émettre un avis sur ce document préparé par la DDE des Bouches-du-Rhône.

Dès novembre 2002, dans un texte sur « *le nouveau chantier du développement territorial* », la FNAU avait soulevé toute l'ambiguïté de cette démarche dans un contexte de renforcement de la décentralisation et s'interrogeait sur « *la possibilité pour les DTA de remplir le rôle d'harmonisation* ». La FNAU concluait que cela lui paraissait impossible, étant donné que ces directives « *sont élaborées à l'initiative exclusive de l'Etat dans des conditions qui ne laissent guère de place aux concertations avec les pouvoirs locaux* » (FNAU 2002). Le directeur de AGAM, C. BRUNNER, précise cette idée en soulignant que, pour lui, les DTA se justifient uniquement quand il s'agit pour l'Etat « *d'affirmer ses fonctions régaliennes, en prenant en compte, par exemple, les risques d'affaissement liés aux innombrables galeries souterraines après la fermeture des mines en Lorraine*¹²³ ».

Les pratiques d'une planification métropolitaine destinée à réguler l'usage des sols engendre souvent de nombreuses résistances de la part des municipalités locales. Ce fut le cas lors de la phase de concertation, les élus se sont engagés dans des discussions parfois très polémiques notamment quant à la précision des représentations cartographiques. C. VALETTE en tant que Président de la Commission « aménagement de l'espace » de MPM a fait connaître son opposition à la réservation d'espaces verts dans deux secteurs de la communauté urbaine qu'il voulait exclusivement dédier au développement économique : à Châteauneuf-les-Martigues et dans la zone d'implantation industrielle de La Ciotat. Pour sa part, M. JOISSAINS-MASINI n'est pas satisfaite de ce projet de DTA qu'elle trouve « *totalement irresponsable* »¹²⁴. Celui-ci serait selon elle, trop focalisé sur le renforcement de « *la métropolisation de Marseille* », notamment à travers « *Euroméditerranée et l'économie maritime* », il ne reconnaît pas à sa juste place « *le rôle économique moteur* » joué par le Pays d'Aix au sein du département. La présidente de la CPA demande donc un « *rééquilibrage* » du document pour assurer « *la complémentarité entre le Pays d'Aix et la métropole marseillaise* ». Elle souhaite donc le développement du quartier de la Gare TGV, tout

¹²³ Cité par M. SAMSON, dans le Monde du 04 mars 2003.

¹²⁴ Les propos de M. JOISSAINS-MASINI sont extraits de TPBM, n° 428, 04 décembre 2002.

comme le « *renforcement de la zone des Milles* », ou encore « *la nécessité d'un renforcement définitif total de l'axe ferré Pertuis-Marseille, ainsi que des lignes Aix-Rognac et Gardanne-Haute Vallée de l'Arc* ». De plus, elle s'inquiète des projets d'infrastructures qui menacent l'environnement de son agglomération, notamment le prolongement de la ligne TGV vers Nice, celui-ci ne devant « *pas donner lieu à création d'infrastructures nouvelles traversant des espaces naturels ou urbanisés sensibles* ».

L'utilisation des zones industrialo-portuaires de Fos-sur-Mer est une autre source de divergence entre les élus locaux et l'État, ce dernier se déclarant favorable à l'implantation sur ces sites d'outils de valorisation industrielle des déchets, alors que de nombreux élus locaux de l'ouest de la métropole et une partie du monde associatif s'y opposent.

C'est donc à un véritable exercice d'équilibriste que se livrent les services de l'État qui doivent composer avec les élus. Ces derniers ne manquent pas d'évoquer le principe de libre administration des collectivités locales et, à l'image de la députée-Maire d'Aix-en-Provence, ils ont même annoncé un moment leur intention de contourner le Préfet pour s'adresser directement au Ministre. Le changement de Préfet en avril 2003 a permis de renouer le dialogue en assouplissant notamment le niveau de précision des représentations cartographiques. Au-delà de son parcours administratif et juridique à compléter, l'enjeu de cette DTA est maintenant d'être approprié par le niveau local.

Des planifications sectorielles aux planifications globales ?

La procédure d'élaboration de la DTA a permis d'enclencher une prise de conscience par les élus locaux du caractère supra-communal des dynamiques spatiales. Ce processus de planification s'est d'abord manifesté au sein des EPCI de l'aire urbaine centrale. Les communautés ont préalablement engagé des réflexions en matière de planification sectorielle, notamment par l'intermédiaire de l'élaboration de leur Plans de déplacements urbains (PDU), puis elles ont poursuivi leurs réflexions avec les PLH et les projets d'agglomération. Ces démarches de planification se situent à l'échelle de

périmètres supra-communaux et constituaient alors un phénomène nouveau de grande ampleur.

Cependant, ces avancées sont longtemps restées incomplètes en raison des difficultés à définir les périmètres des SCOT. Dans un premier temps, l'État a quand même arrêté les périmètres des SCOT des intercommunalités situées au-delà du noyau institutionnel central avec d'une part, un périmètre qui rassemble les deux intercommunalités de l'Ouest de l'étang de Berre et d'autre part, un périmètre pour la communauté d'agglomération de Salon de Provence. Dans un deuxième temps, le changement de Préfet a été propice à l'amorce d'une solution pour le noyau central de la région urbaine. Un arrêté préfectoral du 23 février 2004 a en effet, entériné le périmètre du SCOT de MPM qui couvre uniquement le territoire de la communauté urbaine mais pas celui de GHB. Plus tard le périmètre du schéma de la CPA a été entériné et enfin celui de GHB. En revanche, une incertitude demeure concernant l'intégration de la commune de Gardanne dans un territoire de projet intercommunal.

L'incapacité de l'État et des élus locaux à se mettre d'accord sur des périmètres de planification explique en partie le retard en matière de planification de l'aire métropolitaine marseillaise. Cependant, les intercommunalités du noyau central ont déjà engagé des démarches de réflexion stratégique. Dans cette dynamique, les enjeux de déplacements urbains jouent un rôle notoire primordial (DOUAY 2006). En effet, le caractère multipolaire et diffus de l'urbanisation favorise l'utilisation de la voiture entraînant ainsi d'importants problèmes de pollution de l'air et de congestion des axes routiers. Les communautés ont développé leurs compétences en matière d'aménagement et de développement du territoire en s'intéressant d'abord aux questions de déplacements. Après avoir engagé l'élaboration de PDU de première génération (Loi LOTI), elles sont aujourd'hui sur le point de conclure l'élaboration de leurs PDU de type Loi SRU.

Au-delà de ces démarches d'élaboration des PDU, les intercommunalités de la métropole ont activement développé des réflexions sur la réalisation de projets d'agglomération et

de PLH. Au sein des différentes institutions, nous pouvons noter la situation particulière de la communauté du Pays d'Aix-en-Provence qui a bénéficié d'une certaine avance sur ses voisines. En effet, le projet d'agglomération, de même que le PDU et le PLH ont été adoptés avant ceux des autres intercommunalités. Néanmoins, les élus attendent les élections municipales pour s'engager réellement dans le processus du SCOT. La situation de MPM mérite aussi une attention particulière. Celle-ci dispose, depuis sa transformation en communauté urbaine, de la compétence en matière de PLU. Cette dernière avait engendré beaucoup de craintes de la part des communes périphériques, et a même fait l'objet de différentes transactions entre élus, J.C. GAUDIN décidant d'inscrire dans la charte de l'institution des dispositions permettant aux communes de garder un droit de regard sur cette compétence. Aujourd'hui, quelques communes sont déjà passées en PLU, mais à la différence d'autres communautés urbaines plus anciennes comme celle de Lille, aucune démarche globale n'a été entreprise. Cette situation reflète bien le processus politique à l'œuvre dans MPM, soit un consensus mou autour d'une interprétation à minima des compétences et de l'intégration communautaire. En 2004, le Préfet des Bouches-du-Rhône a arrêté le périmètre du SCOT de MPM, mais à l'image de la CPA les élus semblent craindre l'élaboration du SCOT. Par conséquent, les réflexions engagées ne permettent pas réellement d'envisager une interprétation très volontariste de la loi.

Le défi de l'inter-SCOT

La loi SRU a permis de donner une nouvelle impulsion aux démarches de planification dans la métropole marseillaise, mais la définition des périmètres de planification a donné lieu à de nombreuses résistances locales. Le territoire métropolitain se trouve segmenté en différents schémas, l'enjeu étant d'intégrer ces processus contigus.

Ce processus d'inter-SCOT s'inscrit donc dans la continuité de l'élaboration de la DTA par l'État, puis de l'introduction commune aux projets d'agglomération de MPM et de la CPA. La formalisation actuelle d'une coopération métropolitaine permet d'envisager le traitement de l'articulation des SCOT au sein de cette arène de discussion. Toutefois,

les élus comme les techniciens reconnaissent qu'ils n'en sont pas encore à cette étape parce que le projet métropolitain est toujours en cours d'élaboration et que l'état d'avancement des SCOT est encore trop faible.

1.3. Une stratégie de développement économique avec les pôles de compétitivité

L'État fait évoluer ses politiques territoriales en misant sur l'incitation et en posant le partenariat comme une constante. L'appel à coopération métropolitaine s'articule donc avec un appel à candidature pour la constitution de pôles de compétitivité (Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire - CIADT - du 14 Septembre 2004).

L'enjeu est de développer et tisser des liens étroits entre entreprises, laboratoires de recherche et universités dans le but de créer, dans certaines filières industrielles, et sur une zone géographique donnée, une masse critique minimale capable de relever les défis d'une économie mondiale concurrentielle et évolutive. Les quatre critères essentiels que les futurs pôles doivent respecter sont :

- le pôle doit viser la création de richesses nouvelles à forte valeur ajoutée et notamment d'emplois de haute qualification ;
- le pôle doit (ou devra à horizon déterminé) représenter une masse critique suffisante, sur les plans industriels et/ou technologiques, pour obtenir une visibilité suffisante à l'international ;
- le partenariat et le mode de gouvernance du pôle sont des aspects essentiels. La présence, sur un territoire donné, d'entreprises dédiées à la satisfaction d'un même marché final, de chercheurs et d'organismes de formation dans les domaines couverts par les entreprises est primordiale ;
- la vocation du pôle est d'ancrer sur un territoire un tissu économique dynamique et performant face à la concurrence internationale, capable de susciter le développement et d'attirer de nouvelles activités.

Les projets élaborés par leurs porteurs (entreprises, centres de recherche, organismes de formation) avec l'aide éventuelle des services de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics et des organismes de développement économique ont été remis aux préfetures en février 2005. L'enveloppe totale dédiée par l'Etat au financement des pôles de compétitivité a été fixée à un minimum de 1,5 milliard d'euros sur 3 ans (2006-2008) par le CIADT du 12 juillet 2005.

Un groupe de travail interministériel, s'appuyant sur l'expertise d'un groupe de personnalités qualifiées a permis un processus de sélection. Sur 105 dossiers présentés au plan national, 11 ont été présentés en région PACA. Le 12 juillet 2005, le gouvernement a décidé de labelliser 67 pôles de compétitivité répartis en 3 catégories :

- 6 pôles mondiaux ;
- 9 pôles nationaux à vocation mondiale ;
- 52 pôles « à vocation nationale et régionale ».

Cinq de ces pôles concernent la métropole marseillaise (Tab. 8), deux ont un rayonnement mondial (communications à Rousset et sécurité en Mer à Toulon). Les autres dossiers s'ancrent dans les champs de l'optique (Marseille), la gestion des risques naturels (Aix-en-Provence) ou encore des énergies non polluantes (Saint Paul Les Durance). Le projet ITER à Cadarache dans le Nord-Est métropolitain, à l'interface de ces projets, apparaît comme un puissant vecteur de rayonnement international susceptible de démultiplier les synergies entre acteurs publics et privés, locaux et internationaux. Ses retombées économiques locales sont estimées à 2 milliards d'euros, soit 8 000 emplois directs et indirects.

Tableau 1 : Les pôles de compétitivité de l'aire métropolitaine marseillaise

Rayonnement	Intitulé	Lieu	Porteur de projet	Activités
Mondial	Solutions communicantes sécurisées	Rousset	ST Microélectronics	Matériels et logiciels pour les télécommunications

« À vocation » mondiale	Mer, sécurité et sûreté	Toulon	Comité de pilotage du projet	Mer (océanographie, construction navale...)
National - interrégional	Gestion des risques et vulnérabilité des territoires	Aix-en-Provence	Europôle de l'Arbois	Gestion des risques naturels, technologiques...
National	Photonique	Marseille	Pop Sud	Optique, électronique et photonique
National	Énergies non génératrices de gaz à effet de serre	Saint Paul les Durance (Cadarache)	CEA	Énergies

Ces dossiers qui ont été portés par des réseaux regroupant des industriels et acteurs de l'enseignement et de la recherche sont soutenus par les collectivités territoriales notamment au sein du processus de coopération métropolitaine qui a l'ambition de les articuler à l'ensemble des dynamiques du développement économique. Celui-ci, dans une perspective de compétition internationale constitue donc un des éléments de reconfiguration des réseaux d'acteurs à l'échelle métropolitaine.

2. Montréal : la difficulté à effectuer des choix stratégiques

2.1. Une vision stratégique mobilisatrice mais floue

La loi impose à la CMM d'engager une démarche de planification qui comporte plusieurs étapes. En conséquence, l'institution métropolitaine a commencé par élaborer sa « *Vision stratégique* » qu'elle définit comme étant une image globale de ce que souhaite devenir la métropole. Celle-ci constituerait un appel à l'action pour un futur désirable et voulu, par opposition à un futur incertain qui serait la prolongation des tendances actuelles. Elle indique quels objectifs la CMM se fixe au terme de l'horizon de

planification retenu, lequel s'envisage sur une génération ou plus. Avant toute chose un diagnostic des forces et des faiblesses de la région métropolitaine a été réalisé, s'appuyant sur un « benchmarking » avec 26 autres régions métropolitaines nord-américaines. Cette étude a révélé les difficultés de Montréal, classée dernière quant à la richesse produite par habitant. Cette vision s'intitule « *Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable* » (CMM 2003) et détaille donc pour chacun de ces adjectifs une série d'objectifs. Dans une perspective de mobilisation d'un réseau d'acteurs le plus vaste possible, la représentation de l'avenir de Montréal est à la fois très ambitieuse et très floue. Ce choix peut s'expliquer par la volonté de créer un consensus en dépassant la spatialisation des choix d'aménagement et de développement qui peut donner lieu à des désaccords entre acteurs. Ainsi, le document est de nature à permettre l'identification des différents acteurs au travers de cette vision vertueuse, mais il ne parvient pas à définir une véritable stratégie par la détermination de choix d'aménagement et de développement clairs pour la métropole.

Ce document est appelé à devenir le cadre de référence du système de gouvernance montréalais, ainsi la CMM a tenté de sensibiliser les citoyens à travers différents supports médiatiques. Dans les faits, la mobilisation a été toute relative : « *Au total, 12 mémoires et près de 450 personnes ont, à titre individuel ou au nom de leur organisme, discuté du projet présenté par la CMM* » (CMM 2003: 1). Toutefois, il est à noter que ce document constitue la première stratégie métropolitaine réalisée de manière autonome par le monde municipal à l'échelle métropolitaine. En ce sens, nous pouvons surtout concevoir cet exercice comme un effort de mobilisation interne visant à faire émerger une culture et une vision communes chez les fonctionnaires et les élus de la CMM, dans le but de définir plus précisément les différentes politiques sectorielles de l'organisme tout en ébauchant la trame du futur schéma d'aménagement.

2.2. Un schéma métropolitain centré sur l'usage des sols

Un schéma centré sur la régulation de l'usage des sols

En définissant les objectifs du schéma dans la loi, le gouvernement a fait le choix de demander à la CMM de respecter les dispositions classiques de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui s'appliquent à l'ensemble des MRC, tout en spécifiant toute une série d'éléments métropolitains (art. 127 de la loi) que la CMM doit respecter :

- définit les critères applicables à l'urbanisation du territoire, aux orientations en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement des eaux usées, à la consolidation urbaine, à la protection des ressources naturelles et à l'optimisation des infrastructures, équipements et services publics, tout en répondant aux besoins spécifiques de la population de chacune des parties composantes du territoire ;
- détermine la densité approximative d'occupation du sol pour les différentes parties du territoire ;
- délimite les pôles d'activité et les parties du territoire qui présentent un intérêt métropolitain et détermine leur vocation ;
- identifie et localise les infrastructures et équipements d'intérêt métropolitain existants ou projetés et détermine leur vocation et leur capacité ;
- définit les potentiels d'accueil des secteurs résidentiels, commerciaux et industriels qu'il prévoit compte tenu de la croissance prévue sur le territoire de la Communauté et de la planification du transport.

Cette originalité peut expliquer toute la difficulté de l'exercice à entreprendre. Le schéma métropolitain doit d'une part prendre en considération des objectifs inédits afin de répondre aux enjeux spécifiquement métropolitains. D'autre part, la CMM doit respecter les exigences traditionnelles de la planification spatiale québécoise en traitant des enjeux intermunicipaux assumés par les MRC dans leur schéma. Ainsi le schéma doit comporter toute une série de prescriptions très détaillées concernant les affectations du sol, les équipements gouvernementaux, les prescriptions concernant l'environnement,

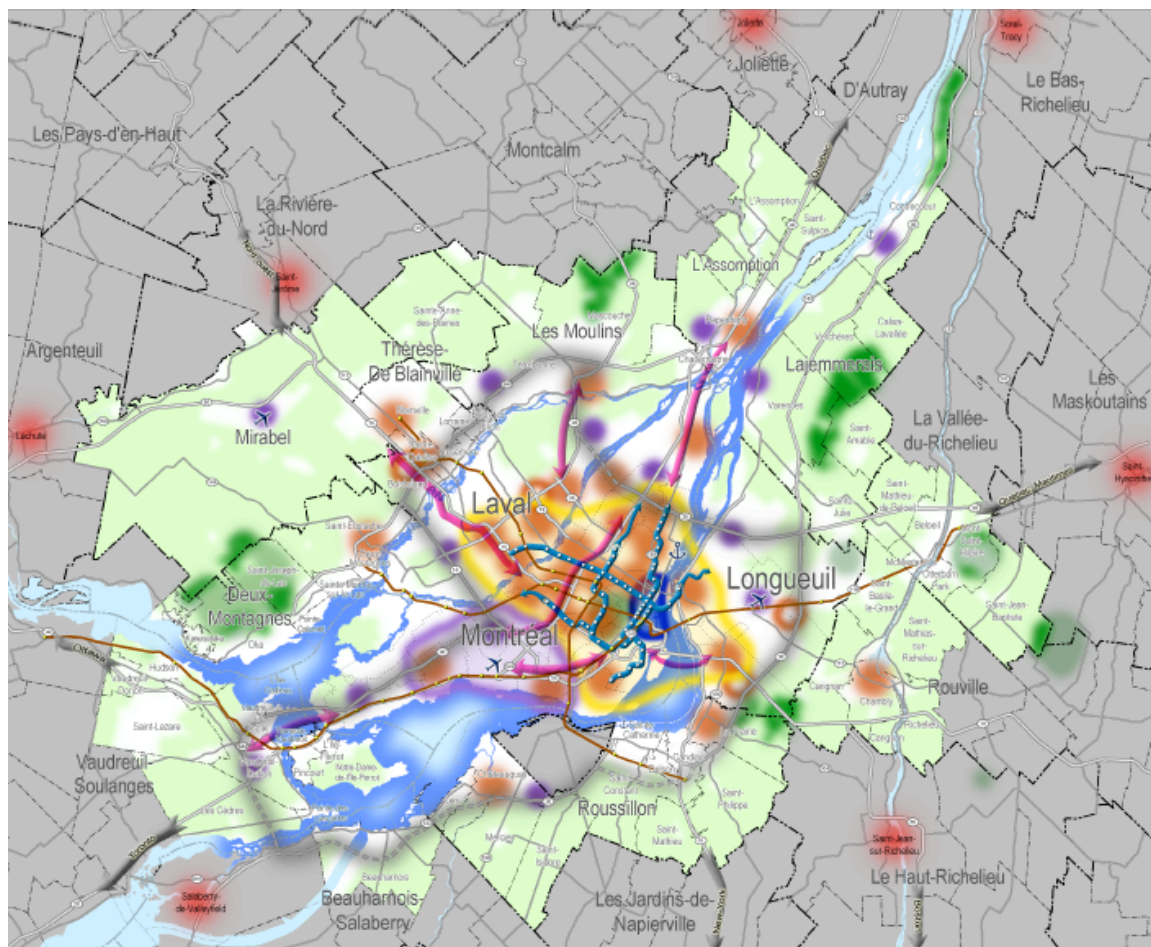
les zones à risque, etc, incluant le document complémentaire qui comporte toute une série de directives normatives que doivent respecter les municipalités locales.

Dans la lignée du cadre d'aménagement et à la suite de la vision, la CMM a d'abord travaillé à un premier projet de schéma. Ce « canevas » a permis de recueillir un avis préliminaire auprès des municipalités membres de la CMM. En février 2005 un projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement (PSMAD) a été présenté et voté au conseil de la CMM. Il convient tout d'abord, de souligner qu'en réalisant une première version 4 ans après sa création, la CMM a respecté l'échéancier du gouvernement. Ceci peut paraître rapide au regard du temps consacré dans le passé à l'élaboration des schémas des MRC ou de la CUM .

En lien avec la Vision 2025, le schéma présente 4 objectifs (CMM 2005: 77) mais demeure assez général lorsqu'il s'agit de mise en oeuvre :

- « *la structuration des lieux de convergence des activités humaines* » par l'intermédiaire d'une consolidation du milieu urbain, notamment le long des axes de transports publics ;
- « *la consolidation du milieu urbanisé* », au moyen d'une densification du territoire qui se traduit par une densité minimale moyenne par le biais de 24 logements par hectare, celle-ci pouvant même passer à 30 logements par hectare à proximité des gares ou stations de transport en commun ;
- « *la préservation des activités et éléments-témoins du patrimoine, des milieux naturels et du paysage* » en valorisant notamment l'émergence d'un réseau d'espaces verts et bleus ;
- « *la préservation de la zone agricole* » en effet 58% du territoire de la CMM sont en effet occupés par l'activité agricole mais les pressions pour l'urbanisation demeurent fortes. Toutefois la CMM ne préconise aucune modification des limites du périmètre d'urbanisation, en effet l'estimation de la consommation d'espaces est de l'ordre de 21 800 hectares d'ici 2021, alors qu'environ 30 800 hectares sont encore disponibles en dehors des potentiels de renouvellement urbain.

Figure 30 : Le schéma métropolitain d'aménagement et de développement (2005)



Source : CMM, 2005

Peu de moyens d'action

Le schéma présente des grandes orientations pour le développement de Montréal, mais les moyens de réalisation ne sont pas développés. Ce document constate ainsi l'existence d'une trentaine de pôles sur le territoire métropolitain. Il propose ensuite la constitution de plusieurs centres multifonctionnels dans l'ensemble de la région métropolitaine, mais sans proposer une réelle hiérarchisation et une véritable définition des vocations. Le caractère métropolitain est défini de façon telle que tous ces pôles ou

presque seraient éligibles à l'implantation d'un équipement ou projet métropolitain. La CMM ne précise pas réellement les véritables moyens d'action pour assurer la consolidation de ces centres, sauf peut-être avec la règle des 24 logements par hectare dont les modalités d'application semblent encore assez confuses.

Toutefois, dans la perspective des moyens d'action, le schéma présente un certain nombre d'équipements et de projets particuliers qui nécessitent l'approbation de la communauté si cela concerne l'échelle métropolitaine. Il s'agit des sites de production ou de transport d'énergie, des sites de traitement des matières résiduelles, des accès et échangeurs autoroutiers ou encore des centres commerciaux dont la superficie est supérieure à 45 000 m². L'ampleur des projets et équipements concernés nous révèle cependant une conception de la portée métropolitaine assez réduite, et laissant beaucoup de places aux acteurs municipaux.

Les grandes directions présentées dans le document ne sont pas priorisées. En matière de déplacements par exemple, l'ensemble des grands projets de prolongement des réseaux routiers et de transports collectifs sont repérés mais le schéma ne soumet pas de vision stratégique quant à leur réalisation en choisissant par exemple un ordre de priorité.

Des choix difficiles

Le projet de schéma propose un concept d'organisation qui apparaît assez « flou » comparativement au premier projet métropolitain produit en 1967 par la Ville de Montréal « *Horizon 2000* » ou encore à celui du Cadre d'aménagement de la métropole présenté en 2001 par le gouvernement québécois. Le projet et les grandes orientations pour le développement de la métropole ne semblent pas très clairs. Dans cette perspective, le contenu du projet de schéma a donné lieu à de nombreuses critiques :

« L'élaboration du PSMAD aurait dû, d'après certains, mettre davantage l'accent sur les grands défis métropolitains et tenter de les résoudre, tout en optant pour une vision qui influence les tendances plutôt simplement de les anticiper. »

En ce sens, le schéma devrait servir de base à l'atteinte d'un consensus sur une stratégie de repositionnement de la région dans une optique de développement. » (CMM 2005: 14).

En termes spatiaux, malgré tous les outils dont dispose la CMM, ce projet de schéma demeure très timide. L'articulation du schéma d'aménagement avec les différents domaines d'intervention de la CMM (développement économique, transport, environnement, logement, équipements) paraît faible. L'élaboration du schéma n'a pas été l'occasion pour la CMM de se poser la question de la spatialisation de ses politiques, par exemple en matière de logement social ou encore de développement économique. En ce sens, cette politique publique a été réalisée par les responsables politiques et administratifs de la CMM comme une obligation légale à respecter et non comme le moment clé de l'émergence de l'organisme. Cette conception est illustrée par la faiblesse des moyens financiers et humains consacrés à cet exercice, tout comme l'attention portée par les différents responsables.

Finalement, les enjeux sont abordés assez discrètement, et les vrais choix d'aménagement et de développement pour la métropole risquent de ne pas se faire ou, en tout cas, de s'effectuer en dehors de l'arène de discussion du schéma qui semble marginalisée à l'intérieur comme à l'extérieur de la CMM. Les véritables négociations sur les objets métropolitains d'envergure n'ont pas réellement lieu à la CMM et lorsque l'organisme métropolitain aborde ces questions l'arène du schéma n'est pas investie pour y répondre.

2.3. Une stratégie de développement économique avec les grappes métropolitaines

Dans la lignée de la Vision stratégique, le premier plan que la CMM a présenté fut celui du développement économique. Dans un contexte de globalisation de l'économie et de métropolisation des territoires, celui-ci affiche de grandes ambitions pour la métropole québécoise. Adopté en février 2005, ce Plan de développement économique (PDE)

s'intitule « *Cap sur le monde : pour une région métropolitaine de Montréal Compétitive* » (CMM 2005) et se base sur une stratégie intégrée à la fois verticale et horizontale du développement économique, avec des grappes industrielles insérées dans une stratégie métropolitaine de l'innovation.

Cette politique des grappes métropolitaines vise à développer une synergie entre les différents réseaux d'acteurs impliqués dans la même filière économique. Quatre catégories de grappes sont identifiées sur le territoire de la CMM : les grappes de compétition, de rayonnement, de pointe et de production. Chaque catégorie répond à des critères différents et suppose une action particulière de la CMM.

Afin d'appuyer ces grappes, la CMM vise la mise en place de secrétariats avec différents objectifs : veille et mise en réseau, expansion de la grappe, innovation et technologie, éducation et formation, coopération commerciale, positions facilitatrices. Ces secrétariats seront financés par un fonds métropolitain de compétitivité dont les contributions proviendront d'acteurs publics et privés.

Par ailleurs, cette politique de grappes sera complétée par une stratégie métropolitaine d'innovation. Celle-ci regroupera, par l'intermédiaire d'un organisme à but non lucratif, les différents acteurs de l'innovation de Montréal, c'est-à-dire les entreprises innovantes, l'infrastructure de recherche (centres universitaires, centres de liaison et transfert technologique, centres de recherche gouvernementaux), les établissements de formation, les services aux entreprises, le capital-risque. L'objectif sera d'arrimer les intérêts des acteurs des grappes avec ceux de l'innovation dans une vision plus large du développement économique.

D'une manière générale, l'élaboration de ce document a suscité beaucoup d'intérêt et mobilisé de nombreux acteurs tant économiques que politiques, notamment le Maire de Montréal et président de la CMM qui a repris ici l'idée des grappes industrielles qu'il avait développée lorsqu'il fut ministre de l'industrie. Néanmoins, le PDE n'est pas réellement relié au PSMAD qui a été adopté au même moment. Cette divergence ne

correspond pas seulement à la spatialisation de la stratégie du PDE qui ignore les inégalités territoriales et l'impact que peut avoir le développement économique sur la cohésion du territoire métropolitain. Cette différence renvoie plus généralement au modèle de développement extrêmement ambitieux qui est planifié pour Montréal. En effet, le PSMAD présente des perspectives de croissance beaucoup plus réduites, au regard notamment du vieillissement de la population qui permettent difficilement d'envisager une croissance économique aussi importante que celle prévue par le PDE.

Conclusion

Le traitement des enjeux métropolitains par l'intermédiaire de démarches de planification métropolitaine peut donner lieu à des formes et des contenus différents. Dans la lignée du courant stratégique, Marseille développe ainsi une stratégie métropolitaine centrée sur quelques objets de développement d'envergure sans parvenir à réguler correctement l'usage des sols. Dans la lignée d'une approche plus traditionnelle de la planification, Montréal s'est contentée de suivre les prescriptions légales en termes généraux évitant ainsi d'effectuer de réels choix stratégiques.

L'étude du sens de ces démarches de planification révèle d'abord une certaine difficulté à effectuer des choix stratégiques quant au développement métropolitain. La comparaison entre Marseille et Montréal illustre la nécessaire existence d'une culture commune entre les acteurs qui suppose en fait un apprentissage collectif que l'on peut relier aux dynamiques du nouveau régionalisme. Dans les faits, face à l'insuffisance de cette culture commune, les choix apparaissent difficiles, voire impossibles notamment face aux grands objets de planification qui semblent habituellement conflictuels (KUNZMANN 2004). Dans cette perspective, nous pouvons évoquer pour Marseille, le tracé du TGV qui est l'objet de polémiques ou encore la pertinence technique et la localisation d'une nouvelle usine de traitement des déchets. À Montréal, c'est la localisation du CHUM ou l'opportunité de la réalisation de prolongements autoroutiers

que nous pouvons relever comme exemple. Dans les deux cas, face aux difficultés que les acteurs locaux rencontrent pour s'entendre, ils stabilisent un compromis a minima qui se contente de grandes intentions sans engager véritablement l'action. L'État reste finalement l'acteur dominant qui pèse le plus sur les grands choix stratégiques engageant l'avenir de ces métropoles.

La difficulté à effectuer des grands choix stratégiques de développement pèse sur la traduction spatiale de ces orientations en termes de mécanismes de régulation de l'usage des sols. L'élaboration de ces outils apparaît très souvent conflictuelle à l'échelle métropolitaine car celle-ci peut constituer des limites aux visions et outils uniquement locaux. Ces résistances locales expliquent la place importante que garde l'État dans ces mécanismes de régulation de l'usage des sols. En effet, à Marseille avec la DTA puis l'élaboration des SCOT et à Montréal avec le cadre d'aménagement puis avec l'élaboration du schéma métropolitain, nous pouvons observer des conflits entre l'État et les institutions locales quant à l'élaboration de ces démarches métropolitaines. Dans les deux cas, l'État s'oppose aux élus locaux qui désirent remettre en cause l'échelle métropolitaine émergente au profit de la préservation, voire du renforcement de l'échelle locale de l'agglomération ou du périurbain. Ce conflit classique centre-périphérie s'exprime donc entre l'État et le local, mais il se manifeste aussi au sein de celui-ci entre l'agglomération centrale et les agglomérations périphériques ou les espaces périurbains. Ce contexte institutionnel et politique explique la difficulté des acteurs locaux à élaborer de telles démarches à l'échelle métropolitaine. Ces deux métropoles illustrent ainsi la négation ou plutôt le dépassement de l'approche traditionnelle de la planification. Afin de contourner les conflits potentiels et les discussions générales sur le modèle de développement à adopter, les enjeux liés à la régulation de l'usage des sols étant ainsi relégués à l'échelle locale (MOTTE 2006). Cette dynamique correspond au passage à une forme plus stratégique de la planification qui se concentre maintenant sur la recherche de résultats par l'intermédiaire de la réalisation de différents projets (PADIOLEAU and DEMEESTERE 1989).

Dans cette même perspective, les acteurs métropolitains semblent plus à même de s'engager dans le domaine du développement économique. Cette facilité correspond bien au nouveau contexte de globalisation de l'économie et de métropolisation des territoires et aussi sur le plan théorique à l'avènement, dans les années 1980, d'un courant stratégique dans les théories de la planification (MINTZBERG 1994). Ces interventions dans le domaine économique prennent des formes semblables à Marseille et à Montréal en visant la mise en place de dynamiques de *cluster* (PORTER 1998).

Finalement le traitement des enjeux métropolitains par la planification révèle des contenus qui peuvent prendre des formes légèrement différentes, mais dans les deux cas les métropoles butent sur des obstacles en partie similaires et évacuent les situations conflictuelles même si elles ne sont pas nécessairement les mêmes. Ces évolutions témoignent ainsi du dépassement, à des degrés et des intensités différentes, des formes et pratiques de la planification pour se rapprocher du modèle stratégique et collaboratif.

CHAPITRE 9 : LA CONSTRUCTION DES STRATÉGIES

La constitution d'arènes de négociation à l'échelle métropolitaine n'est pas forcément aisée et peut prendre des formes différentes. Les nouveaux espaces de régulation permettent l'interaction des acteurs afin de construire une stratégie métropolitaine. Nous pouvons donc nous interroger sur la nature de ce processus d'élaboration et de construction :

- Quels sont les modes de leadership politique et institutionnel à l'œuvre dans cette dynamique ?
- Assiste-t-on à l'implication de nouveaux acteurs, à la production de nouvelles alliances, de nouveaux réseaux, sont-ils spatialisés ? Comment s'effectuent les relations entre les différents niveaux de gouvernements ?
- Comment le consensus est-il atteint ? Quel est le style de l'interaction ? La construction des stratégies suit-elle les traditions de la politique locale ?

Pour répondre à ces questions, nous verrons d'abord le cas de Marseille où cette construction renvoie à une interaction limitée aux plus hautes sphères politiques et techniques de la métropole que l'on peut qualifier d'élite. Ensuite, nous verrons le cas de Montréal où la construction de la stratégie métropolitaine correspond à la confidentialité des sphères techniques de la CMM.

1. Marseille : une construction élitiste

1.1. Le leadership du couple Marseille-Aix

Les sentiers de dépendance de la coopération métropolitaine

La coopération métropolitaine est un processus qui s'inscrit dans le temps, ainsi l'étape actuelle est-elle la suite des précédentes (PIERSON 1993). Dans cette dynamique, le couple Aix-Marseille a su créer des habitudes de collaboration. Celles-ci s'appuient à la fois sur les agences d'urbanisme mais aussi sur les intercommunalités et sont à l'origine des premières avancées par exemple, l'introduction commune aux projets d'agglomération. Dans ce processus, GHB était initialement présent, mais à la suite d'un retournement lié aux périmètres intercommunaux et au projet de LGV vers Nice, il a été exclu de ce trio qui s'est donc transformé en duo.

Ce duo leader de la coopération métropolitaine ne s'explique pas uniquement par l'histoire mais aussi par la géographie. Ces deux territoires constituent en effet le cœur de la métropole et vivent donc les enjeux et défis métropolitains avec plus d'acuité que les espaces plus périphériques de l'aire métropolitaine.

Le leadership d'Aix et de Marseille sur la démarche de coopération métropolitaine tient aussi aux couleurs politiques des leaders de ces deux institutions. En effet M. JOISSAINS et J.-C. GAUDIN appartiennent tous les deux au même parti politique (UMP) et même s'ils ne sont pas réputés pour être extrêmement proches l'un de l'autre, il faut quand même noter que dans le réseau des intercommunalités engagées dans le processus (tout comme le département et la région), ils sont entourés de représentants de partis de gauche (Parti socialiste - PS - et PC).

C. VALLETTE et S. SALORD, les sherpas de la coopération métropolitaine

Dans ce système d'acteurs, nous pouvons identifier deux personnages centraux qui apparaissent comme les principaux relais des présidents des intercommunalités de Marseille et d'Aix-en-Provence.

Pour ce qui est de Marseille, à la mairie comme à la communauté urbaine, J.-C. GAUDIN sous-traite les dossiers de l'aménagement et de la coopération métropolitaine à C. VALLETTE. Depuis 1995 et l'arrivée de J.-C. GAUDIN à la fonction mayorale, C. VALLETTE occupe les fonctions d'adjoint au maire chargé de l'urbanisme et de responsable de l'aménagement pour MPM. Il a notamment participé au rapprochement des agences d'urbanisme en sa qualité de vice-président de l'AGAM. Plus généralement, il a bien pris conscience des enjeux métropolitains à l'œuvre dans la RUMA :

« Aujourd'hui, il y a une nouvelle dynamique qui se fera dans une métropole ou ne se fera pas. On est au cœur d'un processus de métropolisation et ce qui a été décidé avec MPM est obsolète dès le départ, on ne peut concevoir ça que sur l'aire du grand Marseille qui va d'Arles-Fos à La Ciotat avec Salon en haut, Marseille et un rayon de 60 km. »¹²⁵.

Toutefois, cette prise de conscience s'accompagne toujours d'une défense des intérêts marseillais : *« le problème numéro un dans cette aire métropolitaine, c'est que Marseille est la commune la plus pauvre. Aujourd'hui il faut s'organiser avec un nouveau mode de gouvernance et une nouvelle répartition des richesses. C'est obligatoire. »¹²⁶.*

Du côté aixois, S. SALORD est le principal correspondant de la coopération métropolitaine. Il est souvent présenté comme le bras droit de M. JOISSAINS auprès de qui il occupe les fonctions de 2^e adjoint au maire et de vice-président de la communauté d'agglomération. Son habilité et sa maîtrise des dossiers sont reconnues par beaucoup

¹²⁵ Entretien avec C. VALLETTE président de la commission aménagement de MPM, le 22 février 2006.

¹²⁶ Entretien avec S. SALORD vice-président de la CPA, le 27 février 2006.

dans la région . En matière d'enjeux métropolitains, il fait partie des élus aixois les plus sensibilisés : « *Les réponses en termes d'emploi et de transports se font maintenant sur une échelle beaucoup plus large, on l'a vu avec l'Atlas des métropolitains, mais nous ne sommes pas à la bonne échelle pour gérer ces problèmes, si on reste à l'échelle de la communauté du pays d'Aix* »¹²⁷.

L'implication de ces deux élus est motrice dans le processus de coopération métropolitaine. Ils occupent une place de leader que l'on pourrait qualifier de « sherpa »¹²⁸. Ils sont en effet les représentants, voire les sous-traitants de leurs présidents depuis les premières étapes avec le rapprochement lors de l'élaboration des projets d'agglomération, puis lors de la première phase de la candidature à l'ACM : « *Valette et moi, on a reçu un blanc seing. C'est-à-dire que la feuille de route est claire, l'entente politique a été scellée. Avec un certain nombre de conditions : respect des identités, respect des programmes locaux, pas de divergences fantaisistes sur tel ou tel dossier.* »¹²⁹.

Cette situation de sous-traitance par rapport aux présidents et plus généralement aux assemblées élues est expliquée par ces deux sherpas selon l'aspect très technique de ces questions : « *Dans la mesure où nous sommes sur un processus d'abord technico-politique interne, en dehors du fonctionnement de nos assemblées élues et plutôt sur un projet, d'abord un projet, c'est-à-dire quelque chose qui nous amène à travailler techniquement* »¹³⁰.

¹²⁷ Entretien avec S. SALORD vice-président de la CPA, le 27 février 2006.

¹²⁸ En allusion aux sherpas tibétains, cette expression a été inventée en 1979 par le magazine *The Economist* et est devenue le surnom donné aux représentants personnels des chefs d'État du G7, chargés de préparer les sommets internationaux.

¹²⁹ Entretien avec S. SALORD vice-président de la CPA, le 27 février 2006.

¹³⁰ Entretien avec S. SALORD vice-président de la CPA, le 27 février 2006.

Le leadership des agences d'urbanisme et des services techniques de MPM et de la CPA

Au-delà de la sphère politique, le leadership du couple Marseille-Aix s'exprime aussi dans la sphère technique par l'intermédiaire des agences d'urbanisme et des intercommunalités.

L'aspect plutôt « impalpable » de la métropolisation crée une demande de la part des élus, de représentation par l'intermédiaire de données notamment statistiques afin de mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre mais aussi de guider l'action publique : « *la bonne connaissance du terrain par des statistiques fines amène à un mode de gouvernance de manière inévitable. Aujourd'hui, on peut mesurer l'utilité de nos actions et leurs conséquences, ce que l'on ne pouvait pas faire avant.* »¹³¹

Cette demande d'une connaissance fine du territoire est l'un des objets de travail des agences d'urbanisme. D'ailleurs l'exploitation des résultats du recensement de 1999 avec l'INSEE et les services de l'État a donné lieu à la publication d'un Atlas des métropolitains dont l'utilité est unanimement reconnue par les acteurs de la coopération métropolitaine : « *La base, c'est l'atlas, une sorte de bible. L'atlas nous montre, très clairement vers quoi il faut aller.* »¹³². L'AGAM et l'AUPA occupent donc une place tout à fait particulière dans ce dispositif de par l'expertise technique dont elles disposent particulièrement en matière de représentations statistiques et cartographiques.

Aux côtés des agences d'urbanisme, les services de MPM et de la CPA disposent aussi d'équipes de techniciens compétents avec pour chaque institution, une personne à temps plein pour s'occuper exclusivement de coopération métropolitaine (les six autres EPCI ne disposent pas d'un technicien à temps plein pour traiter de ces questions). Ici

¹³¹ Entretien avec S. SALORD vice-président de la CPA, le 27 février 2006.

¹³² Entretien avec S. SALORD vice-président de la CPA, le 27 février 2006.

aussi la filiation avec le processus des projets d'agglomération est évidente car les fonctionnaires qui étaient, à l'origine, responsables de ce dossier se sont ensuite vus confier la responsabilité de la coopération métropolitaine. Le leadership de ces deux organismes s'illustrent de manière concrète par l'organisation de la majeure partie des différentes manifestations de ce processus comme les conférences des présidents, les comités techniques¹³³ ou encore les comités de pilotage.

1.2. Des méthodes pragmatiques et progressives pour ne pas brusquer la sphère politique

Un pilotage politique par l'intermédiaire de la conférence des présidents qui reste en retrait

Sur le plan institutionnel, cette coopération s'appuie sur un dispositif à 3 niveaux :

- la conférence des présidents des différents EPCI ;
- le comité de pilotage qui réunit un groupe plus important d'élus ;
- le comité technique qui se réunit plus souvent en fonction des 5 groupes thématiques : économie, universités, culture, déplacements, cadre de vie.

Une première conférence des présidents a été réunie le 03 décembre 2004 lors du dépôt officiel de la candidature du couple Marseille-Aix. Lors de cette rencontre entre J.-C. GAUDIN et M. JOISSAINS au siège de MPM, les deux présidents ont présenté les fondements de la démarche de coopération tout en définissant des priorités communes pour la métropole avec l'implantation du centre de recherche ITER et la construction de la LGV Méditerranée.

L'élargissement du réseau de coopération à 8 EPCI a eu pour conséquence de déstabiliser le couple MPM-CPA. Dans les faits, les instances politiques que sont la

¹³³ Les comités techniques du 02 février 2006, du 28 mars 2006 et du 12 juillet 2006 se sont tous tenus à Aix-en-Provence.

conférence des présidents et le comité de pilotage ont eu beaucoup de difficultés à se réunir et laissent ainsi plus de champs libres à la sphère technique. Cette situation s'explique par la présence de différents conflits. Le principal point de divergence concerne le projet d'implantation de l'incinérateur de MPM sur des terrains du Port autonome de Marseille situés sur le territoire de la commune de Fos qui ne fait pas partie de MPM. Cette question fait l'objet d'un conflit opposant les intercommunalités de l'Ouest alliées au conseil général contre la communauté urbaine de MPM. Par ailleurs dans la partie Est de la métropole, les tensions entre MPM et GHB subsistent quant à la question de l'évolution des découpages intercommunaux.

Ces différents points de conflit ont pris une tournure très médiatique avec l'organisation de manifestations par les élus au sein même de la ville de Marseille face à la mairie, l'hôtel de la communauté ou encore face à la préfecture. Cette situation « explosive » explique la position de repli adoptée par le président de MPM afin d'éviter les situations conflictuelles : « *Gaudin n'avait pas très envie de voir Aubagne et Fos.* »¹³⁴.

Ainsi, il a fallu attendre près de deux ans pour que la conférence des présidents réunisse véritablement l'ensemble des huit présidents lors d'un petit déjeuner informel au Palais du Pharo de Marseille le 08 septembre 2006 (d'ailleurs cette rencontre ne fut pas mentionnée par les médias). Pour la première fois J.-C. GAUDIN et M. JOISSAINS ne se sont pas fait représenter par leurs « sherpas », mais ont participé personnellement à cette rencontre. Cela a même permis de dépasser, en partie, le point de conflit autour de l'incinérateur qui n'a pas été abordé par les élus alors qu'il avait fait l'objet d'une passe d'arme lors de la rencontre précédente à Salon-de-Provence.

Le pilotage politique de la démarche apparaît donc très fragile de par la faible implication des deux grands leaders qui sous-traitent en partie ces questions à leurs « sherpas » au sein du comité de pilotage et qui, finalement, excluent presque totalement leurs assemblées élues de ces discussions métropolitaines. Toutefois, cette

¹³⁴ Entretien anonyme.

situation de retrait de la sphère politique apparaît comme une attitude pragmatique permettant de concevoir le processus de coopération métropolitaine comme étant progressif : « *La conférence des présidents, c'est comme un conseil européen, il ne faut pas le galvauder. C'est symbolique pour valider les grandes décisions.* »¹³⁵.

Le rôle moteur du comité technique

Face à cette attitude de retrait de la sphère politique, la sphère technique joue un rôle moteur dans la dynamique de coopération métropolitaine. Dans les faits, le comité technique se réunit tous les deux ou trois mois. Il réunit les principaux responsables techniques des huit EPCI et aussi des agences d'urbanisme ainsi que de l'EPAD (dont le rôle est très proche de celui-ci d'une agence d'urbanisme). Les comités techniques réunissent à la fois les hauts-fonctionnaires de ces institutions comme les différents responsables des services concernés et enfin les techniciens les plus sollicités quotidiennement.

Ces comités ont permis de préciser les principes d'organisation de la coopération sur le plan politique avec l'association des partenaires institutionnels privilégiés (État, Région, Département) mais aussi les différentes « forces vives » du territoire. Plus concrètement le comité technique a organisé différents groupes thématiques autour de quatre thèmes : les déplacements, l'économie (avec la question des pôles de compétitivité), l'enseignement supérieur et la culture (avec la question de la candidature de Marseille au titre de capitale européenne de la culture pour l'année 2013).

La construction des politiques métropolitaines s'effectue, en grande partie, au sein de ces sphères techniques. La situation de déconnexion relative avec la sphère politique pose un problème de légitimité pour l'action de cette sphère technique :

« *Les techniciens ont essayé de faire avancer les choses même si les politiques ne participent plus vraiment, mais cela n'est pas simple de travailler en auto-*

¹³⁵ Entretien avec un technicien de la CPA, le 22 février 2006.

commande sans en référer aux élus et ça devient assez malsain car il n'y a pas de relais politique. Il y a des choses qui se disent et que l'on croit plus ou moins acquises et qui en fait ne le sont pas. »¹³⁶.

1.3. Une élaboration par la négociation et la création de nouvelles alliances

La question de la négociation et de la création de nouvelles alliances entre acteurs renvoie à une dynamique historique. Il convient tout d'abord d'évoquer la situation de Marseille. Bien que la dynamique de coopération s'inscrive en rupture par rapport aux traditions locales, les aléas du processus peuvent facilement recréer les conditions classiques d'un affrontement entre centre et périphérie. La controverse peut mobiliser une partie des acteurs sur des objets bien précis. Nous pouvons prendre l'exemple de l'implantation de l'incinérateur de MPM à Fos-sur-Mer. Il peut s'agir aussi d'objets plus symboliques tels que la question du nom de la métropole pour la candidature auprès de la DIACT. Dans ces situations, la règle est simple : tout le monde est contre Marseille. Cette dernière controverse est intéressante car elle n'a aucune implication financière ni même foncière, mais elle est uniquement symbolique quant à la dénomination du réseau. Alors que les plus grosses métropoles portent le nom de la ville-centre (à Lyon, Lille ou encore Toulouse), dans la RUMA, les responsables des EPCI de la périphérie ne peuvent pas imaginer que le réseau se nomme « aire métropolitaine marseillaise ».

Néanmoins, le processus de coopération permet d'entrevoir la constitution d'alliances tout à fait inédite dans cette région par l'intermédiaire de nouvelles dynamiques de négociation et de collaboration initiées par la base.

¹³⁶ Entretien avec un technicien de la CPA, le 11 septembre 2006.

L'intégration progressive des 6 EPCI périphériques

Le passage d'un réseau de deux à huit EPCI s'est effectué sous l'impulsion de l'État avec d'une part, les conclusions émises par le jury de sélection de la DIACT puis d'autre part, le SGAR qui a soutenu, mais aussi participé activement à la définition du nouveau compromis. Le réseau des huit EPCI s'inscrit parfaitement dans l'histoire locale de la coopération métropolitaine car il a adopté un périmètre très proche du découpage départemental qui correspond, par exemple, au territoire adopté pour la DTA.

L'intégration des six nouveaux EPCI s'est faite naturellement car ils avaient déjà une certaine expérience de la coopération métropolitaine. À l'Ouest, les quatre EPCI avaient déposé une candidature à la DIACT et à l'Est GHB avait participé aux premières phases de la coopération avec MPM et la CPA. Toutefois, cette intégration fait apparaître un réseau plus complexe au sein duquel nous pouvons lire quelques fractures.

La reconfiguration des alliances internes

Le premier axe correspond au couple Marseille-Aix (nous avons déjà évoqué le rôle de leader que ce couple occupe dans le processus de coopération). Cette situation est intéressante à observer car elle s'inscrit en rupture par rapport aux traditions locales. Alors que l'opposition entre ces deux villes correspondait à un conflit classique entre centre et périphérie, mais aussi entre deux pôles d'importance, l'élargissement du réseau de coopération a permis de poursuivre le rapprochement entre les deux. Pour illustrer ce phénomène, nous pouvons évoquer la métaphore utilisée aussi bien à Aix qu'à Marseille, où les acteurs comparent le couple Marseille-Aix au couple franco-allemand dans le processus de construction européenne et parlent donc de « réconciliation ». Aujourd'hui le conflit entre le centre et la périphérie oppose plutôt le couple Marseille-Aix au reste du réseau de coopération. Dans cette perspective, certains évoquent un « axe UMP » avec Marseille-Aix qui s'oppose à un axe de gauche soutenu par le conseil général. Cette fracture renvoie à l'opposition des deux grands leaders politiques du département, J.-C. GAUDIN pour la droite et J.-N. GUÉRINI pour la gauche.

Par ailleurs, au-delà de cet axe central, nous pouvons évoquer l'alliance des quatre EPCI de l'Ouest, notamment les intercommunalités Ouest Provence et Ouest Étang de Berre qui participent au même projet de SCOT. De plus, à l'Est, GHB et Étoile-Merlançon souhaitent se retrouver dans la même intercommunalité depuis plusieurs années et ont élaboré un projet de territoire commun qui a donné lieu à la signature d'un contrat avec l'État et la région.

La lente constitution d'un système métropolitain

Finalement la CPA et MPM, rejoints ensuite par six autres EPCI ont souhaité entrer dans ce dispositif incitatif de l'échelon central. Pour bien saisir la portée historique de ce processus, nous pouvons évoquer la métaphore utilisée par différents acteurs qui comparent cette dynamique au processus de construction européenne, la RUMA réalise de ce fait « *un saut culturel, en acceptant la coopération et en prenant en compte la dimension internationale* »¹³⁷.

Face aux défis de la métropole et de son rayonnement international, nous pouvons observer la mise en œuvre d'un réseau politique métropolitain dans la RUMA. Celui-ci redéfinit les relations au sein de la sphère publique : celles entre l'État et les différentes collectivités locales et celles entre les collectivités locales. Par rapport aux acteurs économiques, la collaboration n'est pas encore très formalisée car le système entre les EPCI est encore en construction mais la CCI a tout de même un rôle moteur. Elle ne veut pas intervenir dans les débats politiques entre les élus, mais insiste sur la nécessité de prendre en considération le contexte européen et de se lancer dans des logiques de projets afin de matérialiser les stratégies en élaboration. L'aire métropolitaine tend ainsi à se rapprocher de la définition anglo-saxonne de la gouvernance intégrant le partenariat public - privé sur le modèle dominant des grandes métropoles européennes :

¹³⁷ Entretien avec un technicien de l'AGAM, juin 2005.

« On est en gouvernance, (...) dans la région d'Aix-Marseille, c'est une révolution politique. Être en gouvernance, c'est-à-dire chercher un intérêt général bien compris proposé par la société politique mais accepté par la société civile, tenant compte d'abord des réalités et des contraintes, avant même le projet politique. Ça, c'est la révolution dans laquelle on est aujourd'hui. En termes de méthodes, cela nécessite l'appui permanent des agences d'urbanisme, des grands techniciens et surtout le partage de diagnostics très fins qui soient appropriés pour prendre des décisions optimales, qui soient appropriés à une réalité qui ne nous échappe pas. »¹³⁸.

Dans la perspective des grands courants théoriques de la planification, la construction de ce projet métropolitain s'effectue de manière pragmatique par la négociation entre les acteurs et la création d'alliances inédites qui tracent les traits d'un futur système métropolitain. Cette construction des stratégies métropolitaines s'inscrit donc dans une perspective collaborative où la rencontre de différents acteurs permet de créer une dynamique de synergie (INNES and GRUBER 2005: 183). L'approche collaborative marseillaise se limite toutefois au rassemblement des grandes élites politiques de ce territoire sans parvenir à rassembler formellement la société civile ou à créer un véritable débat public métropolitain.

¹³⁸ Entretien avec S. SALORD vice-président de la CPA, le 27 février 2006.

2. Montréal : une construction confidentielle

2.1. Des responsables politiques peu investis

Un organisme encore jeune dont les élus ne se sont pas encore appropriés les questions d'aménagement

Créée en 2000 la CMM est encore un organisme jeune. Les élus qui siègent au conseil de la CMM ont souvent été contre la création de cette institution ou se sont du moins battus pour en limiter l'impact. Dans ce sens, les compétences en matière de planification ont été l'objet d'un rejet important dans la phase de création de l'organisme. Quelques années après, il convient donc de souligner que la pratique de la planification à l'échelle métropolitaine sous la responsabilité des élus est très récente.

Les questions d'aménagement et de planification ne sont pas l'objet d'un fort investissement de la part des élus. Cette faible sensibilité s'explique par le contexte géographique du continent nord-américain. Plus spécifiquement au Québec, ces questions sont investies en grande partie par l'État notamment avec les mécanismes introduits par la LAU et par celle sur la protection du territoire agricole. Les MRC se retrouvent donc à mettre en application ces règles, mais elle agissent dans un contexte particulier où l'aménagement est plutôt perçu négativement. Les règles paraissent comme étant imposées d'en haut, à l'image du caractère contraignant des schémas qui sont souvent abordés dans une optique réglementaire qui se trouve déconnectée des enjeux de développement. Au regard des autres métropoles du continent, ces mesures législatives ont tout de même permis de limiter l'étalement urbain. Toutefois ces « gardes-fous » n'ont pas permis de responsabiliser les élus quant aux questions d'aménagement à l'échelle métropolitaine.

La compréhension des faiblesses en termes de contenu peut être trouvée du côté du processus décisionnel. En effet, la CMM est un organisme encore jeune, à l'intérieur

duquel les élus tiennent leur légitimité de leur municipalité locale. Ils ont ainsi de la difficulté à appréhender les enjeux métropolitains dans leur globalité et surtout à assumer les conséquences d'une stratégie métropolitaine à l'échelle de leur municipalité.

Ce contexte institutionnel est un élément d'explication à la vision du territoire présentée dans le schéma. Dans cette perspective, le diagnostic présentant la trentaine de pôles peut être une vision métaphorique du processus décisionnel lié au schéma, dans le sens où pour assurer le consensus entre les élus de la ville-centre et de la banlieue, la CMM n'a pas su identifier des priorités et a refusé d'effectuer des choix clairs entre la consolidation du centre ou le développement de la banlieue. La construction du consensus entre les maires a sûrement dû impliquer de faire plaisir au plus grand nombre en assurant des perspectives de croissance à tous, même si cela va à l'encontre d'une vision métropolitaine plus structurée et plus cohérente, en accord pourtant avec les principes du développement durable qui ont fait office de référence (au moins lexicale) tout au long de ce processus.

L'absence de leader identifié à la planification métropolitaine

La relative indifférence dans laquelle les stratégies métropolitaines d'aménagement sont construites à Montréal renvoie à une absence de leader. À la différence d'autres métropoles (comme à Marseille-Aix par exemple) nous ne pouvons pas repérer un ou quelques porteurs de dossiers qui vont s'identifier à ces questions et que les différents acteurs vont pouvoir associer à ces questions.

Cette problématique du leadership renvoie au rôle du président de la CMM. Celui-ci s'intéresse indéniablement aux stratégies métropolitaines qui engagent l'avenir de la métropole, mais pas nécessairement dans une perspective d'aménagement. Ainsi, lors de l'élaboration du PDE, il s'est fortement mobilisé en étant même en grande partie à l'origine du concept du plan. Il a avancé l'idée des grappes métropolitaines qu'il avait promues de l'avant lorsqu'il fut ministre de l'industrie durant les années 90. Dans les

faits, il s'est identifié à ce dossier et les autres acteurs l'ont associé à ce dossier car il a souvent présenté cette démarche dans les médias et s'est impliqué dans le processus de consultation publique du PDE. En dehors du développement économique, G. TREMBLAY s'est beaucoup investi dans le dossier du transport en commun en prenant la tête d'une coalition métropolitaine rassemblant différents acteurs. En revanche pour ce qui concerne l'aménagement et la planification, le président de la CMM semble beaucoup moins sensibilisé. Ainsi, il n'a pas participé à une seule des consultations publiques lors de la présentation du projet de schéma.

En dehors du président, nous pouvons identifier différentes personnes qui se sont impliquées dans ces dossiers d'aménagement. Tout d'abord R. LIBMAN s'est emparé du dossier, du fait de sa profession d'architecte et de ses fonctions à la Ville de Montréal où il a dirigé l'élaboration du plan d'urbanisme de la nouvelle ville. Suite au mouvement de défusions qui a touché la municipalité de Côte-saint-Luc où il était maire, il a décidé de quitter la vie politique. À la suite de ce départ, le leadership du dossier a été repris par F. SÉNÉCAL, vice-présidente du comité exécutif de la ville de Montréal qui occupe la présidence de la commission de l'aménagement mais qui ne fait pas preuve de la même maîtrise du dossier que R. LIBMAN. Par ailleurs, nous pouvons noter l'influence de C. CARIGNAN, maire de Saint-Eustache, qui occupe la fonction de vice-président de la commission de l'aménagement et enfin de S. HARBOUR le maire de l'arrondissement d'Outremont à Montréal qui a repris la responsabilité du dossier à la suite du départ de R. LIBMAN. Depuis les élections de 2005, nous pouvons remarquer le rôle d'A. LAVALLÉE, responsable de l'aménagement à la ville de Montréal, qui a aussi de l'influence sur ces questions à la CMM même s'il ne fait pas partie de la commission de l'aménagement. Finalement, les questions d'aménagement et de planification apparaissent en grande partie orphelines d'un réel leader, clairement identifiable.

2.2. Des méthodes traditionnelles dans un contexte de confidentialité

Une approche de benchmarking

La loi impose à la CMM d'engager une démarche de planification qui comporte plusieurs étapes (Gouvernement du Québec, 2000). L'institution métropolitaine a donc débuté en élaborant sa « *Vision stratégique* » qu'elle définit comme étant une image globale de ce que souhaite devenir la métropole. Elle constituerait ainsi un appel à l'action pour un futur désirable et voulu, par opposition à un futur incertain qui serait la prolongation des tendances actuelles. Elle indique où la CMM veut aller et aboutir au terme de l'horizon de planification retenu, lequel s'envisage sur une génération ou plus. L'élaboration a débuté par un diagnostic des forces et des faiblesses de la région métropolitaine se basant sur un « benchmarking » avec 26 autres régions métropolitaines nord-américaines, celui-ci a révélé les difficultés de Montréal, classée dernière quant à la richesse produite par habitant.

Peu de moyens au regard des enjeux

Dès les premières discussions sur la création d'un organisme métropolitain, les élus ont toujours voulu une institution légère avec peu de fonctionnaires. Cette contrainte pèse donc tout naturellement sur la consistance des politiques publiques qui y sont élaborées. Pour couvrir toutes les compétences en aménagement du territoire, soit un processus devant conduire à l'adoption d'un schéma métropolitain. Deux techniciens uniquement se partagent toutes les compétences requises en aménagement du territoire devant conduire à l'adoption du schéma métropolitain, à savoir le coordonnateur du service (qui regroupe aussi les thématiques de l'environnement et des transports) et un conseiller aidé d'un support technique pour les questions cartographiques.

La réalisation des documents a donc été sous-traitée à des consultants en urbanisme (principalement la firme « *Daniel Arbour & associés* » leader du domaine au Québec).

Lors de l'élaboration de la Vision stratégique 2025, ils ont réalisé un large diagnostic de Montréal qui insistait sur son positionnement au regard des autres métropoles nord-américaines. Pour le schéma, la firme de consultants a réalisé une dizaine d'études thématiques (le développement urbain, les milieux naturels,...). À l'aide de l'ensemble de ces études, un petit groupe de fonctionnaires de la CMM a rédigé les documents, ceux-ci apparaissant d'une bonne qualité eu égard aux moyens mobilisés.

Une association minimale des partenaires

L'élaboration des différents documents d'aménagement et de planification n'a pas donné lieu à une large participation des partenaires publics et privés. La CMM s'est concentrée sur l'association des municipalités membres de l'organisme. Celles-ci ont été consultées une première fois, lors de la préparation du règlement de contrôle intérimaire qui présentait les premiers éléments de la démarche d'aménagement. Elles ont ensuite été consultées une nouvelle fois lors de la construction de la vision stratégique. Enfin, l'élaboration du schéma a donné lieu à une première interaction lors de la présentation du canevas de schéma à l'automne 2004. Cette étape était prescrite par la loi et a donc été respectée par la CMM qui a présenté sa première version à Montréal, Laval, Longueuil et dans les couronnes Nord et Sud. Les municipalités ont alors disposé d'un temps limité pour réagir et formuler des commentaires. Les responsables de la CMM ont pris en compte certains commentaires et ont fait évoluer le document. Dans les faits, les techniciens précisent que le document n'a pas beaucoup évolué entre cette première version « canevas » et celle qui fut ensuite soumise à la consultation publique. Ils incriminent la contrainte du temps qui a limité la portée de cet exercice¹³⁹.

¹³⁹ Soit 4 ans entre la création de l'institution et la présentation d'un premier projet de schéma.

Une consultation publique quasi confidentielle

L'élaboration de la vision stratégique a donné lieu au premier exercice de consultation publique menée par la CMM. Celle-ci a alors fait preuve d'un peu d'imagination en procédant à des consultations autour de petites tables rondes de manière à inciter les citoyens présents à véritablement s'exprimer. Néanmoins, ce document, qui est appelé à devenir le cadre de référence du système de gouvernance montréalais, a suscité une mobilisation toute relative : « *Au total, 12 mémoires et près de 450 personnes ont, à titre individuel ou au nom de leur organisme, discuté du projet présenté par la CMM* » (CMM, 2003b : 1). Toutefois, il faut relever que ce document constitue la première planification métropolitaine réalisée de manière autonome par le monde municipal. En ce sens, nous pouvons aussi comprendre cet exercice comme un effort de mobilisation interne visant à faire émerger une culture et une vision communes chez les fonctionnaires et les élus de la CMM afin de pouvoir engager de manière plus précise la définition des différentes politiques sectorielles de l'organisme.

Pour ce qui est du schéma, la consultation est restée assez confidentielle, à l'image de la phase d'élaboration ; elle n'a pas donné lieu à des innovations particulières visant à susciter la compréhension de ces enjeux métropolitains qui semblent difficiles à aborder pour beaucoup¹⁴⁰. La consultation est restée assez confidentielle et n'a pas donné lieu à une réelle mobilisation des acteurs :

« 37 mémoires ont été déposés et présentés devant la commission, 22 mémoires ont été sans présentation 48 interventions non appuyées par un mémoire ont eu lieu, pour un grand total de 107 représentations. 312 personnes ont assisté à l'une ou à l'autre des assemblées, dont 36% de citoyens, 35% de représentants municipaux et 29% représentants divers organismes. » (CMM 2005: 14).

Ainsi, le peu de personnes qui se sont exprimées ont plutôt choisi de se « défouler » et d'exprimer leur mécontentement, comme lors de la séance de consultation sur la

¹⁴⁰ À savoir pour les 8 séances de consultation : une période d'information, une période de question et enfin une période de dépôt de mémoires.

couronne Nord du 3 mai 2005 : « *Lors de la séance de consultation à Terrebonne, ça a brassé. Ça a brassé joyeusement !* »¹⁴¹.

Nous pouvons interroger les choix qui ont été fait par les différents responsables de la CMM. Ils reconnaissent en effet qu'ils ont choisi un scénario minimal en termes de collaboration et incriminent surtout le manque de temps comme facteur explicatif :

« [N. Douay : Avez-vous un regret par rapport au schéma ?]

On n'a pas fait de concertation.

[N. Douay : Qui en est responsable ?]

*Un peu tout le monde, le conseil comme le comité ne voulaient pas faire de concertation. On a donc un processus qui n'est pas réussi, mais nous avons un échéancier serré pour ne pas perdre de temps, mais on le perd aujourd'hui ce temps-là... »*¹⁴².

Nous pouvons faire le parallèle avec l'élaboration des schémas des MRC. En effet, les acteurs qui participent à l'élaboration du schéma de la CMM ont pour la plupart l'expérience de cette première génération de planification qui connaît un processus plus complexe en termes de concertation. Ils ont forcément été influencés par cet apprentissage, en tirant notamment les leçons de cette génération de schéma :

« *Si on avait fait de la concertation, ça aurait pris 6 ans pour faire le schéma. Quand je fais le bilan de ma pratique professionnel, je vois que les 122 réunions pour le schéma de la MRC de la vallée du Richelieu cela n'a pas d'allure, mais je vois aussi qu'à la CMM on en a fait seulement 8.*

On aurait pu dire, on a 4 mois pour avancer avec une obligation de résultats.

*On a trop demandé à la CMM, notamment d'avoir une maturité de 20 ans. »*¹⁴³.

¹⁴¹ Entretien un fonctionnaire de la CMM, le 9 mai 2006.

¹⁴² Entretien un fonctionnaire de la CMM, le 9 mai 2006.

¹⁴³ Entretien un fonctionnaire de la CMM, le 9 mai 2006.

Dans cette perspective, la démarche de la CMM a mécontenté la majeure partie des acteurs qui ont unanimement dénoncé le manque de participation :

« Beaucoup d'intervenants ont émis des commentaires sur le processus de consultation. Pour certains, les délais étaient trop courts, considérant l'ampleur et l'importance de la démarche. Pour d'autres, l'information était déficiente. Des intervenants considèrent que la CMM devrait faciliter davantage la participation des citoyens à ce processus de consultation, et ne pas se limiter au minimum fixé par la loi. » (CMM 2005: 15).

Cette attitude de la CMM par rapport à la participation des citoyens et des différents réseaux d'acteurs nous renseigne sur le contexte dans lequel cette planification a été élaborée, mais aussi sur la manière dont l'organisme l'a envisagée. En effet, la CMM avait de faibles moyens et un échéancier limité, mais elle a aussi par ses choix, enfermé l'élaboration du schéma dans une dimension essentiellement technique, voire bureaucratique. Dès lors la dimension collaborative n'est pas apparue comme étant évidente. Toutefois, sans cette ambition, l'explication des valeurs bien souvent contradictoires de l'aménagement et du développement n'est pas possible, or elle est indispensable à la création d'une pensée métropolitaine pouvant déboucher sur un projet métropolitain.

2.3. Un projet de schéma entre indifférence et conflits

Le retour du conflit classique centre-périphérie

Deux types de discours ont été présentés. Le premier venait des couronnes les plus éloignées, celles qui jouissent encore de perspectives de croissance et pour lesquelles ce schéma constituerait une limite sérieuse. À l'exception du monde agricole qui s'inquiétait de ses perspectives d'avenir, les différents acteurs politiques et économiques ont exprimé de fortes réserves face à un schéma qui semblait trop contraignant pour eux :

« Les élus des couronnes déplorent qu'ils aient été peu impliqués dans le processus d'élaboration du PSMAD et certains considèrent que la CMM a plutôt travaillé avec les fonctionnaires. Le résultat est donc, selon eux, un PSMAD qui manque de vision politique et qui ne considère pas suffisamment les besoins des collectivités locales. » (CMM 2005: 14).

Le second type de discours fut exprimé avec beaucoup moins de force. Il est venu du centre de la métropole et exprimait des craintes face à un exercice de planification jugé trop timide. Nous pouvons, par exemple, noter la réaction de la Ville de Montréal qui :

« signale formellement son appui à la mise en place d'un schéma métropolitain d'aménagement et de développement sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (...) [mais] souhaite toutefois faire part de ses préoccupations à la Communauté métropolitaine de Montréal quant à l'opérationnalité de certaines mesures ».

Plus concrètement, la Ville demande plus de fermeté, par exemple, dans la définition du périmètre d'urbanisation afin d'atteindre les objectifs de consolidation du centre de l'agglomération. En dehors de ce discours institutionnel, le mouvement associatif s'est raillé à ce type de revendications (enjeux d'environnement, de transport en commun, de patrimoine...), mais finalement ces discours en provenance du centre n'ont pas été très audibles.

L'incapacité à se saisir des principales controverses métropolitaines

Les principales controverses métropolitaines montréalaises se sont discutées en dehors de l'arène d'élaboration du schéma. En 2005, l'actualité de la planification a été marquée par le débat concernant la localisation du centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM). La discussion opposait les tenants d'une localisation au centre-ville sur l'emplacement actuel du CHUM aux partisans de la réalisation d'une technopole sur les terrains de l'ancienne gare de triage d'Outremont à proximité du campus de l'université de Montréal. De par son importance financière (plus d'un milliard de \$) qui constitue le principal investissement public de la décennie mais aussi en raison des différents acteurs impliqués dans le processus (plusieurs niveaux de gouvernements, le milieu universitaire

et les acteurs privés de la recherche et de la construction), ce projet a manifestement une envergure métropolitaine. De même, cet investissement porte sur le secteur de la santé et des biotechnologies qui semble tout à fait stratégique pour le développement économique métropolitain, notamment dans la perspective d'une dynamique technopolitaine. Toutefois, la controverse ne s'est pas exprimée au sein de la CMM mais plutôt en dehors de celle-ci. L'organisme métropolitain considérant que les différentes options se situaient toutes au sein du territoire qu'elle a identifié comme étant le centre de l'agglomération et que par conséquent ce débat était plutôt local et non métropolitain.

L'année suivante, en 2006, la principale controverse en aménagement portait sur l'opportunité de réaliser un nouveau pont entre Montréal et Laval dans le prolongement de l'autoroute 25. Cette discussion oppose d'une part, la ville de Montréal et les principaux acteurs de la défense et de la protection de l'environnement qui se sont toujours prononcés contre une telle réalisation, craignant de favoriser l'étalement urbain et d'autre part la partie nord de la métropole emmenée par son leader naturel, G. VAILLANCOURT, maire de Laval. Ce débat classique entre la ville-centre et la banlieue fait l'objet de nombreuses polémiques, mais à l'image du débat sur le CHUM, l'arène de discussion du schéma n'est pas le lieu de ces débats. Dans son projet de schéma, la CMM a inscrit la réalisation de cette infrastructure au titre de l'achèvement d'un périphérique autoroutier de contournement ayant pour objectif de soutenir la compétitivité métropolitaine en matière de transports de marchandises. Toutefois, pour ne pas donner l'impression de trancher réellement en faveur de la banlieue, la CMM a procédé à une priorisation des projets de transports dans laquelle elle indique toute une série de projets qu'elle souhaite voir se concrétiser avant d'envisager la réalisation de ce pont.

Ces deux exemples illustrent bien la difficulté qu'éprouve la CMM à se saisir des principales controverses et assumer une position claire. Dans ces deux épisodes, l'institution métropolitaine est apparue comme étant en retrait de ces débats ; nous

pouvons même faire l'hypothèse qu'elle a délibérément choisi de rester en dehors de ces discussions.

La difficulté à créer une arène de discussion métropolitaine

La CMM est encore très jeune au regard des autres acteurs métropolitains montréalais. Il est ainsi très facile de pointer ses difficultés et les limites des premières démarches mises en place, mais il convient de noter que ces réalisations constituent des avancées largement inédites pour la région métropolitaine de Montréal.

La première limite concerne les acteurs municipaux. À ce jour, les élus de la CMM peinent encore à appréhender et surtout à assumer les enjeux métropolitains dans leur globalité, notamment pour les représentants de la banlieue. Face à cette absence de conscience métropolitaine, le traditionnel conflit entre le centre et la périphérie s'exprime régulièrement lorsqu'il s'agit d'arbitrer des points de controverses.

La seconde limite renvoie aux acteurs non-municipaux qu'ils soient publics ou privés, ceux-ci n'ayant pas encore identifié la CMM comme étant l'arène de discussion, de négociation ou encore de prise de décision centrale et la plus pertinente à l'échelle métropolitaine. À l'avenir, la CMM arrivera peut-être à s'affirmer comme le principal lieu de construction des stratégies métropolitaines, mais cette dynamique de gouvernance nécessite un apprentissage collectif de la part des principaux acteurs de la planification métropolitaine.

Pour conclure avec la dernière limite, nous pouvons relever le caractère « léger » des compétences de la CMM qui consistent souvent à « planifier, coordonner et financer ». Or, la CMM partage souvent ces secteurs d'intervention avec d'autres institutions avec en premier lieu, la Ville de Montréal et le gouvernement provincial qui disposent de moyens financiers beaucoup plus importants. La difficulté à créer une arène de discussion métropolitaine renvoie donc aussi à la faiblesse des compétences de l'institution métropolitaine.

Conclusion

La construction des stratégies de planification dans le modèle collaboratif devrait correspondre à une approche de type *bottom-up*, dans le sens où il est ascendant et ouvert sur une grande pluralité d'acteurs. Dans le processus de construction du consensus, la démarche collaborative fait le constat que l'intelligence collective est par essence dispersée et éclatée, ainsi toute planification devant ainsi être basée sur la mobilisation sociale élargie des acteurs. La planification doit alors engendrer un processus collectif de prise en main grâce au dialogue et à l'échange entre les acteurs. Ce processus collectif d'apprentissage continu est basé sur l'interaction entre les acteurs : « *The complex interactions and communications of policy making are themselves part of the outcome, as they change the participants and the participants' actions and reactions.* » (INNÉS 1998: 53).

La construction de stratégies métropolitaines par les acteurs locaux est assez inédite à Marseille comme à Montréal. Par rapport aux perspectives théoriques de la planification collaborative dont l'objectif est d'établir des consensus par l'intermédiaire d'une bonne interaction au sein d'un grand rassemblement d'acteurs (INNÉS and GRUBER 2005: 183) ; ces deux métropoles semblent vouloir s'inspirer de ce modèle pour dépasser les situations de blocage, mais les pratiques qui sont développées laissent apparaître une distance entre la théorie et le terrain. En ce sens, le processus de construction des stratégies métropolitaines marseillaises s'inscrit dans ce modèle collaboratif, mais la fermeture du cercle d'acteurs qui pèsent réellement sur le processus et le contenu des stratégies renvoie à la figure de l'élitisme qui se rapproche plus de l'approche stratégique. Pour le cas montréalais, les ambitions qui sont affichées renvoient elles aussi au modèle collaboratif. Toutefois la construction des stratégies laisse entrevoir un faible investissement des responsables politiques qui se sont plutôt effacés, laissant la place à un petit nombre de fonctionnaires qui n'ont eu ni le temps, ni les moyens, ni le soutien des principaux élus et ni peut-être même l'ambition de se lancer dans une

démarche de type collaboratif. Finalement, la démarche montréalaise renvoie à la figure de la confidentialité et apparaît donc plus proche du modèle rationnel de planification.

L'analyse des cas de Marseille et de Montréal permet de constater une distance entre la théorie et la pratique. Ces deux métropoles rencontrent, en fait, des difficultés à constituer des arènes de négociation et de construction ouverte et pérenne et ce pour différentes raisons. Tout d'abord, cette difficulté renvoie à la persistance des clivages entre acteurs municipaux, notamment la constance avec laquelle se manifeste l'opposition entre le centre et la périphérie et l'incapacité à la dépasser. De plus, les responsables politiques semblent relativement en retrait de ces arènes qui sont, de ce fait, investies par les responsables techniques. Face à un système encore largement en émergence à Marseille comme à Montréal, il apparaît difficile pour les responsables politiques de s'ouvrir en direction des acteurs privés et de la société civile et de prendre ainsi appui sur des coalitions plus larges. Au final, la constitution d'arène de négociation à l'échelle métropolitaine apparaît difficile. Cette distance avec le modèle théorique renvoie aux critiques du paradigme de l'agir communicationnel de J. HABERMAS. Ces analyses nous recommandent d'observer « *the dark side of planning theory* » (HARRIS 2002: 30) pour y constater l'importance des relations de pouvoir qui sont justement analysées de manière déficiente dans la littérature basée sur la rationalité communicationnelle. Pour formaliser cette critique, les travaux de M. FOUCAULT sont mobilisés : « *This Foucauldian critique leads to the conclusion that policy making developed from communicative theory of planning, contrary to expectations, is likely to be vulnerable to the workings of power, allowing manipulation and control, confusion and exclusion, and other distortions, to disrupt the process.* » (RICHARDSON 1996: 280).

CHAPITRE 10 : L'OPÉRATIONNALISATION OU LA QUESTION DE L'ARRIMAGE AMÉNAGEMENT-DÉVELOPPEMENT

Introduction

Alors que les stratégies métropolitaines sont en cours d'élaboration, nous pouvons nous interroger sur leur opérationnalisation afin qu'elles puissent réellement répondre aux enjeux actuels sur le territoire. Cette question de la mise en œuvre renvoie d'une part, en matière de processus, à la transformation d'arènes de négociation en arènes d'action et d'autre part, en matière de contenu, à l'objectif d'arrimage entre les stratégies d'aménagement et de développement :

- Comment s'opère la coordination des différents niveaux de planification, notamment entre les échelles de la métropole et de l'agglomération ?
- Les innovations dans la conception et le processus institutionnel amènent-elles des changements, au plan légal et statutaire, dans les programmes publics d'investissement, dans les activités du marché immobilier, dans la politique locale ?
- Dans quelle mesure les stratégies d'aménagement sont-elles arrimées à des stratégies de développement du territoire ?

Pour répondre à ces questions, nous verrons d'abord le cas de Marseille qui se caractérise par un certain flou quant à la spatialisation du projet métropolitain et sa mise en œuvre par l'intermédiaire d'un processus de contractualisation, puis nous observerons le cas de Montréal où le schéma métropolitain semble marginalisé au sein de la CMM et dont les perspectives de mise en œuvre semblent par conséquent réduites.

1. Marseille : le flou de la spatialisation du projet

1.1. Le mirage de la contractualisation : du contrat métropolitain au CPER

Le mirage du contrat métropolitain

Lors du lancement de l'ACM, la DATAR avançait la perspective d'un contrat métropolitain :

« signé par les partenaires avec l'État et la Région après 2006 (au-delà des actuels contrats de plan État-Régions). La mise en œuvre de ces actions reviendrait ensuite à chacune des collectivités composant le partenariat, sur son propre territoire et en fonction de ses propres compétences. Les projets métropolitains ouvrent donc la voie aux futurs contrats.

Les contrats d'agglomération, signés dans le cadre des actuels contrats de Plan Etat-Régions (2000-2006), lorsqu'ils concernent les espaces compris dans une coopération métropolitaine, ont vocation à être intégrés dans les contrats métropolitains, qui porteront sur une échelle plus large et sur des objets plus structurants. » (DATAR 2004: 6-7).

Le calendrier officiel annoncé lors de l'ACM prévoyait une finalisation des projets métropolitains et un début de négociation en vue des contrats lors de l'été 2006 afin de pouvoir aboutir à une signature des contrats métropolitains au début 2007.

Du côté des acteurs locaux, cette perspective du contrat métropolitain ne semblait pas très crédible et surtout peu prometteuse. Suite aux contrats d'agglomération, les différentes intercommunalités sont assez déçues car les montants ayant donné lieu à la contractualisation avec l'État et la région n'ont pas été réellement à la hauteur de l'important travail effectué lors de l'élaboration des projets d'agglomération. Les acteurs locaux reconnaissent toutefois que la plus value de ces contrats d'agglomération se trouve plutôt dans la dynamique d'institutionnalisation et de légitimation des

nouvelles structures intercommunales, grâce à la dynamique de partenariat issue notamment des conseils de développement qui ont piloté l'élaboration de ces projets.

Pour la coopération métropolitaine, les acteurs locaux reconnaissent aussi cette perspective de plus-value :

« Le contrat, c'est d'abord en termes de pratiques et de processus, plus que pour ce que l'on peut réellement en attendre. En revanche, il faut être ensemble dans le processus d'identification, là où nous pourrions projet par projet avoir plus que ce que nous aurions eu séparément. Le contrat, ce n'est pas l'essentiel, ce n'est pas une course à la subvention. »¹⁴⁴.

Du côté de l'État, la perspective de la contractualisation paraît assez rapidement très incertaine. Dans un contexte considérablement contraint pour les finances publiques, il était clair que les sommes qui pouvaient être mobilisées n'étaient pas illimitées. La DATAR expliquait de manière officieuse qu'il fallait privilégier une *« Approche pragmatique pour faire avancer trois ou quatre sujets »*¹⁴⁵, c'était une manière de reconnaître qu'il ne fallait pas tout attendre des contrats métropolitains, à la fois en matière de financement mais aussi d'opérationnalisation. La contractualisation n'est pas perçue comme le débouché naturel de tous les sujets donnant lieu au processus de coopération métropolitaine : *« Il ne faut pas réduire la traduction opérationnelle des projets métropolitains, aux seuls contrats de plan. Je crois qu'il faut regarder sujet, par sujet, le bon vecteur. Parfois, ça sera le contrat, mais pas toujours. »*¹⁴⁶.

Alors que les métropoles n'avancent pas aussi rapidement que prévu, la perspective d'une contractualisation au début de 2007 paraît rapidement improbable. De plus, dans le cadre des réflexions sur l'évolution de la contractualisation entre les différents acteurs publics, la perspective de ce nouveau contrat est source de polémiques. Alors que la quasi-totalité des régions est passée à gauche en 2004, l'éventualité d'une

¹⁴⁴ Entretien avec un technicien de l'EPAD, le 9 février 2006.

¹⁴⁵ Entretien avec un fonctionnaire de la DIACT, le 24 février 2006.

¹⁴⁶ Entretien avec un fonctionnaire de la DIACT, le 24 février 2006.

contractualisation unilatérale avec les métropoles est souvent interprétée comme une volonté de l'État de « *shunter* »¹⁴⁷ les régions et la cohérence de leurs actions territoriales : « *Aujourd'hui avec l'ACM, c'est dramatique, nous assistons à un retour en arrière de 20 ans. L'enjeu n'est pas uniquement un objet, mais aussi l'intégration dans un ensemble.* »¹⁴⁸.

La contractualisation au sein du CPER

La réforme de la contractualisation a été engagée lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 3 mars 2006. Les CPER changent de dénomination pour devenir des contrats de projets État-Région (CPER) reflétant ainsi la volonté de rénovation du gouvernement. Avec une ambition d'efficacité et de respect des engagements, l'objectif est maintenant de resserrer le contenu pour mieux répondre aux impératifs de l'union européenne, à savoir « *la compétitivité et l'attractivité des territoires* », « *la promotion du développement durable* » et « *la cohésion sociale et territoriale* ». Les modalités de partenariat s'assouplissent, les régions seront « *les interlocuteurs privilégiées de l'État* » (et non plus « *exclusives* ») qui se réserve donc la possibilité de contractualiser directement avec les autres CT.

Cette nouvelle génération de CPER débute le 1^{er} janvier 2007 pour une durée de 7 ans, suivant ainsi la périodicité des programmes européens. En PACA, l'État participe à hauteur de 840 millions d'euros et la région à hauteur de 826 millions d'euros, soit un total de 1,6 milliards d'euros :

« Par rapport au précédent CPER (qui comprenait notamment les routes, la politique de la ville, la justice, la jeunesse et les sports, etc...), on peut affirmer que ce nouveau contrat de projets est largement mieux financé que le précédent, aussi bien pour l'Etat que pour la Région, puisque l'engagement des

¹⁴⁷ Entretien avec un technicien de la région, le 1^{er} mars 2006.

¹⁴⁸ Entretien avec un technicien de la région, le 1^{er} mars 2006.

deux partenaires était pour 2000-2006, à périmètre d'intervention égal, d'environ 1,4 milliard d'euros (montant total Etat-Région).

A noter également que des conventions départementales d'application du CPER vont être conclues très prochainement. Si l'on fait l'hypothèse que les départements interviendront globalement à même hauteur que l'Etat et la Région -comme dans le précédent contrat de plan-, c'est près de 2,5 milliards d'euros qui seront injectés dans la région grâce au CPER. » (PACA 2007: 2).

Ce contrat fait état de différentes priorités :

- « *Améliorer l'accessibilité de la région et faciliter les relations internes* » avec des priorités comme la LGV PACA, le développement et la modernisation des infrastructures du port de Fos-Marseille et enfin le développement du fret combiné ferroviaire ;
- « *Renforcer et promouvoir l'attractivité du territoire, l'innovation et la création d'emplois* » avec une fois encore des thématiques qui figurent au cœur du projet métropolitain comme les pôles de compétitivité, l'arrivée et l'impact d'ITER ou la mise en place des pôles d'enseignement supérieur et de recherche (PRES) ;
- « *Tirer parti du processus de métropolisation et assurer développement, aménagement et solidarité des territoires ruraux* » avec le projet *Euroméditerranée*, les opérations de transports collectifs notamment ferroviaires, les grands projets culturels ou encore l'amélioration de la vie étudiante ;
- « *Optimiser la gestion des ressources naturelles, prévenir et gérer les risques* » avec en particulier, pour la métropole marseillaise, la réhabilitation de l'étang de Berre.

Les modalités de réalisation de ces grands objectifs restent floues. À ce jour, la dimension et les contours du volet territorial du CPER ne sont pas encore définis. L'État avance même la possibilité de traiter quelques opérations d'envergure à l'image d'ITER ou de la zone portuaire de Fos dans un volet « grands projets » qui serait en partie déconnecté du volet territorial. Par rapport au processus métropolitain, l'État n'envisage plus de contractualiser directement avec le réseau de la coopération

métropolitaine. Cependant le lien entre les thématiques du projet métropolitain et les différents axes du CPER sont évidents. L'enjeu pour la coopération métropolitaine change donc de nature ; il s'agit maintenant de peser sur ce processus partenarial de mise en œuvre à la fois en amont et en aval dans une action que l'on pourrait qualifier de *lobbying*. Dans cette perspective, le projet métropolitain marseillais illustre bien le dépassement du modèle traditionnel de planification pour se concentrer sur l'articulation des acteurs et de leurs ressources. Le projet métropolitain n'est plus là pour son débouché réglementaire mais plutôt pour sa capacité à construire des consensus entre les différents réseaux d'acteurs (PINSON 2005).

1.2. L'articulation et la spatialisation en lien avec les compétences des différents partenaires

D'une politique contractuelle à une politique processuelle

L'abandon de la perspective contractuelle renforce la souplesse des démarches métropolitaines mises en œuvre par le gouvernement français qui ne se focalise plus sur un contenu formel et place maintenant le processus lui-même au cœur de ces démarches.

Cette évolution permet :

« d'autonomiser la démarche métropolitaine de l'élaboration et de la signature des contrats de plan État-Région. Ceci permet certes d'étendre le calendrier pour les nouvelles instances métropolitaines, mais aussi de repousser et d'entretenir le flou quant au type de financement dont elles bénéficieront in fine. Face au flou entretenu par l'État mais aussi après les nombreuses déceptions qui ont suivi la signature des contrats d'agglomération, les acteurs locaux n'avaient pas beaucoup d'illusions quant aux perspectives qu'auraient pu ouvrir ces contrats métropolitains. Certains acteurs locaux affichent même un certain soulagement quant à l'abandon de la contractualisation telle

qu'initialement prévue, les délais pour élaborer des projets contractualisables s'avérant pour tous trop serrés. Le projet, sans concrétisation financière au sein des CPER, devient l'essence même de la coopération métropolitaine : le processus importe par-delà le contenu. » (MÉVELLEC and DOUAY à paraître: 16).

Le réseau de coopération métropolitaine s'impose donc comme le principal *lobby* en faveur de la métropole capable de peser sur le processus d'élaboration du CPER. Ce lobbying se situe en amont de l'élaboration du CPER au sein du réseau de coopération entre les intercommunalités afin d'identifier et surtout de prioriser les grands projets métropolitains (par exemple en matière d'infrastructures de transports), ensuite lors de la négociation formelle du CPER, le réseau pourrait alors profiter de son unité et de sa légitimité pour imposer ses vues aux différents partenaires du contrat.

Les acteurs métropolitains n'ont pas abandonné leurs ambitions sur le contenu, mais ils n'entretiennent plus l'illusion d'une coopération métropolitaine qui pourrait se suffire à elle-même pour traiter des différents enjeux métropolitains. Ils ont intégré la perspective processuelle et donc la nécessité d'élaborer des solutions partenariales aux problèmes :

« Dans la coopération métropolitaine, le CPER n'est qu'une étape, le fait que la perspective du contrat ne soit pas certaine n'est pas un problème. Quelque part, nous, cela nous arrange à partir du moment où je ne vois pas comment nous aurions pu négocier un contrat métropolitain à partir d'un projet qui n'est pas encore prêt. Il vaut mieux que la métropole se positionne sur certains aspects et qu'ensuite chaque entité de la métropole se positionne au travers du volet territorial qui lui va exister. Alors il y aura une lecture normale et intelligente et suivie des actions, des uns et des autres. »¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Entretien avec un technicien de la CPA, le 11 septembre 2006.

Le difficile arrimage entre développement et aménagement ou la question de la spatialisation du projet

Au-delà de la mise en œuvre formelle des actions identifiées, la nature du projet métropolitain se focalise sur de grands objets de développement ou d'objectifs stratégiques. Cette dimension pose la question de la spatialisation ou, en d'autres termes, de l'arrimage entre le développement et l'aménagement :

« L'arrimage aménagement-développement s'impose d'emblée. Les projets de développement ne sont pas sans conséquence sur les territoires, parfois de manière positive, parfois de manière négative. En même temps, les décisions en matière d'aménagement ont un impact sur le potentiel de développement ; l'aménagement du territoire est clairement un outil du développement, puisqu'il contribue à la planification des équipements et infrastructures indispensables au développement, mais aussi parce qu'il cherche à concilier développement et préservation du territoire et des ressources dans une perspective de développement durable. » (TRÉPANIER, LEWIS et al. 2005: 17).

La difficulté à effectuer cet arrimage renvoie à une volonté de la part des responsables politiques de ne pas affronter les enjeux de la planification, notamment les défis liés à la régulation de l'usage des sols. Généralement, les élus ne sont pas très volontaires pour s'engager dans des démarches de planification visant à définir la destination des sols. Dans le contexte de rareté foncière et d'explosion des valeurs immobilières de l'aire métropolitaine marseillaise, la régulation de l'usage des sols devient de plus en plus problématique. La rareté crée des logiques de sélectivité et donc d'exclusion ou de marginalisation des populations les plus fragiles. Une des issues à ce phénomène consiste à créer du nouveau foncier disponible en déclassant des espaces protégés, l'État s'opposant toutefois vivement à cette solution. Par ailleurs, la promotion d'un nouveau modèle d'occupation et d'aménagement du territoire plus dense et plus durable peut apparaître comme étant une solution tout aussi efficace. Cette hypothèse permet d'envisager des réponses efficaces à la marginalisation d'une partie croissante de la population mais va à l'encontre du rêve provençal (que l'on pourrait presque qualifier

de californien) qui met en scène une villa individuelle accompagnée d'une piscine et de nombreuses voitures sur un grand terrain le plus éloigné possible d'autres constructions. Les élus sont donc en porte-à-faux entre la nécessité de combattre les logiques de sélectivité et la volonté de ne pas brusquer leurs électeurs en promouvant un nouveau modèle d'urbanisme qui ébranlerait en grande partie l'aspiration au rêve provençal de nombreux citoyens. Les techniciens reconnaissent cette situation de *NIMTO (Not in my term of office)* et sont donc assez désabusés : « *C'est difficile de faire de la planification contre les élus (...) à 2 ans des élections, ils en ont très peur* »¹⁵⁰.

Dans ce contexte, le processus du projet métropolitain ne traite pas encore des questions de régulation de l'usage des sols en servant notamment d'arène à l'élaboration d'une démarche de mise en cohérence des différents SCOT qui vont couvrir le territoire métropolitain : « *Si l'inter-SCOT a vocation à intégrer le Projet métropolitain, aujourd'hui il ne passe rien (...) ce n'est pas une priorité malheureusement* »¹⁵¹.

Ce passage du développement à l'aménagement avec la spatialisation du projet métropolitain n'est pas forcément éludé par les acteurs locaux, mais ils relèvent tous le caractère prématuré de cette question. Leurs priorités semblent plutôt dans la construction de stratégies à l'échelle intercommunale avant de mettre en commun et d'harmoniser leurs planifications à l'échelle métropolitaine. Cette coordination en aval peut paraître surprenante, mais peut s'expliquer par la volonté des acteurs métropolitains de ne pas « polluer » le processus de coopération avec des questions potentiellement conflictuelles. La régulation de l'usage des sols renvoie nécessairement à la fiscalité qui y est associée. Discuter de ces sujets trop prématurément pourrait en effet conduire à la paralysie du processus : « *Pour ce qui est de l'inter-SCOT dans le sens de la régulation de l'usage et de l'affectation des sols (ce qui renvoie en partie au*

¹⁵⁰ Entretien anonyme, le 23 janvier 2006.

¹⁵¹ Entretien anonyme, le 23 janvier 2006.

traitement des points de conflit), sera-t-on capable d'aller vers ces choix ? C'est une grande question. Mais ce n'est pas encore à l'agenda du comité de pilotage. »¹⁵².

1.3. Le difficile passage du projet métropolitain aux projets

La question de l'opérationnalisation renvoie à une phase cruciale du cycle traditionnel des politiques publiques, celui du passage de l'agenda politique à la réalisation effective. Dans l'aire métropolitaine marseillaise, ce passage du projet métropolitain aux différents projets s'avère ardu même si ce n'est pas une situation propre à ce territoire, toutefois cela prend parfois des tournures assez exceptionnelles.

Le défi du partenariat

Une des explications à ce phénomène tient à la logique partenariale qui peut devenir un frein à la réalisation rapide et effective des projets. Lorsque le projet est cofinancé par plusieurs acteurs ou lorsque la maîtrise d'œuvre est dissociée de la maîtrise d'ouvrage, les retards peuvent s'accumuler, voire se multiplier et entraîner des surcoûts à l'image, par exemple, des différents projets ferroviaires de la région métropolitaine.

À cet égard, l'exemple du projet *Euroméditerranée* est intéressant à plus d'un titre. Il se situe en effet au cœur des enjeux de la planification métropolitaine et nous y retrouvons les principaux acteurs métropolitains (qui participent d'ailleurs tous ou vont bientôt participer au processus de coopération métropolitaine). De par son statut d'Établissement public d'aménagement, le projet est piloté par l'État en association tout de même avec les acteurs locaux. Dans cette perspective, nous pouvons émettre l'hypothèse que cette configuration est à la base des conditions de la réussite de l'opération : « *Euromed marche parce que le portage politique et technique est*

¹⁵² Entretien avec un technicien de MPM, le 30 janvier 2006.

*extérieur, on vend un truc totalement maîtrisé »*¹⁵³. La réussite du principal objet de planification métropolitaine de la région tiendrait donc de la mise à distance des antagonismes locaux par l'État.

De ce point de vue, le risque pour le processus de coopération métropolitaine est d'offrir aux différents acteurs une arène de discussion pour exposer leurs oppositions et mettre ainsi en évidence les principales controverses en matière d'aménagement et de développement métropolitain : « *La facilité derrière cette ACM est de ressortir la liste des projets et de remettre le "bordel" dans tous ces projets, (...), il y un risque de réouverture des boîtes de pandore.* »¹⁵⁴.

L'objectif pour l'arène de la coopération métropolitaine pourrait être de dépasser la tradition locale qui fait prévaloir les antagonismes locaux sur l'intérêt métropolitain. Le défi pour le réseau de coopération métropolitaine serait alors de constituer un lieu de dialogue assez efficace pour d'une part, créer les conditions d'une prise de décision plus rapide et d'autre part, pouvoir espérer un plus grand respect des engagements collectifs.

L'enjeu du passage de l'agenda politique à la mise en œuvre

Dans un contexte de raréfaction des ressources fiscales, la difficulté à prioriser les objets de planification listés dans les nombreux projets constitue la principale explication au phénomène de blocage et de déperdition lors du passage de l'agenda politique à la réalisation effective des projets :

« la masse des projets est très impressionnante, or personne ne fait les additions, on ne peut pas trouver le "fric" pour tous les projets en même temps et en permanence, il faut être sérieux et réfléchir à une hiérarchisation des projets. (...) par exemple, la desserte de l'aéroport, le projet de la CCI ne

¹⁵³ Entretien avec un technicien d'Euroméditerranée, le 14 février 2006.

¹⁵⁴ Entretien anonyme, le 14 février 2006.

marche pas, car on doit déplacer la ligne du PLM et personne ne va dépenser un milliard d'euros pour déplacer la voie du PLM. Ah! C'est dommage, c'est peut-être pas la meilleure solution, mais c'est comme ça ! »¹⁵⁵.

L'effet « tamis » bloque les projets au lieu de sélectionner les plus pertinents et cela ne s'explique pas uniquement par la question des ressources fiscales mais aussi par la capacité à faire fonctionner de véritables arènes de discussion et de négociation : *« Toujours un problème lorsqu'on arrive à la mise en œuvre. Cela tient à la fois au manque de ressources financières mais aussi au fonctionnement des institutions qui paraît toujours plus compliqué qu'ailleurs, par exemple dans le Nord. »¹⁵⁶.*

Une fois sélectionné, les projets les plus pertinents et urgents à réaliser, il faut réussir le passage du stade de l'agenda à celui de la mise en œuvre effective. La difficulté à effectuer cette transition peut s'expliquer par une certaine disjonction entre les sphères techniques et les sphères politiques, mais aussi au sein même de la sphère technique entre les maîtres d'ouvrage qui réalisent les études générales et les maîtres d'œuvre qui s'occupent de la réalisation :

« Il y a deux mondes différents : ceux qui inscrivent sur l'agenda et qui préparent le projet métropolitain et ceux qui réalisent les projets, les maîtres d'ouvrage comme RFF, par exemple. Ces deux mondes ont besoin l'un de l'autre, mais dans les faits les interactions, les articulations ne sont pas toujours bonnes : les premiers ont besoin des seconds et quand cela devient opérationnel, les penseurs ne s'y intéressent plus. (...) Je ne suis pas pessimiste, mais je constate l'incapacité à avoir un portage politique et technique. »¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Entretien anonyme, le 14 février 2006.

¹⁵⁶ Entretien anonyme, le 20 février 2006.

¹⁵⁷ Entretien avec un fonctionnaire, anciennement impliqué dans le CPER 2000-2006 à la Préfecture, le 14 février 2006.

2. Montréal : la marginalisation du schéma au sein de la CMM

2.1. Le schéma comme élément isolé des politiques de la CMM

La marginalisation du schéma

Alors que le schéma d'aménagement de la CMM apparaît comme la pièce maîtresse des compétences de l'organisme métropolitain, il n'est pas véritablement traité comme tel au sein de la structure.

La première étape du processus d'élaboration du schéma a été de réaliser la Vision stratégique 2025. Le contenu très général de cette vision mais aussi sa nature juridique non contraignante ont permis d'établir des consensus à l'échelle métropolitaine. Le passage à la seconde étape de planification ayant pour but la réalisation du schéma n'a pas permis de maintenir ces consensus. La première explication tient à l'aspect beaucoup plus détaillé du schéma qui définit la destination juridique des sols de l'ensemble de la métropole. La deuxième raison renvoie à la nature contraignante de ce deuxième document qui s'impose d'une part, aux municipalités lors de l'élaboration de leur plan d'urbanisme et d'autre part, aux MRC en entraînant la disparition de leurs schémas d'aménagement et donc de leurs compétences en aménagement.

La nature générale et contraignante du schéma a fait peur aux principaux responsables de la CMM, élus et techniciens. Ils n'ont pas vu l'opportunité d'élaborer un projet stratégique et consensuel pour la région, mais plutôt le risque de créer une arène d'expression des principales controverses en matière d'aménagement et de développement métropolitain. Cette peur a relégué les activités autour du schéma dans une sphère technique sans que les dirigeants de la CMM s'y intéressent réellement. En effet, comparé à l'intérêt et la mobilisation qu'ont suscité les dossiers du développement économique ou du transport en commun, mais surtout par rapport à la place que le schéma occupe dans la Loi sur la CMM (QUEBEC 2000), le dossier du schéma

apparaît finalement assez marginalisé dans le fonctionnement et la dynamique générale de la CMM. Ainsi, le président de la CMM ne s'est jamais déplacé aux différentes séances de consultation publique pour défendre le projet de schéma alors qu'il l'a fait pour le plan de développement économique ou pour le projet de décentralisation du transport en commun où il a participé à différentes conférences de presse.

Cette marginalisation tient donc au manque d'intérêt pour un dossier qui est considéré comme trop technique et potentiellement conflictuel car il nécessite d'arbitrer différentes options d'aménagement et aussi parce que l'adoption du schéma entraîne des changements en matière institutionnelle (la disparition des compétences en aménagement des MRC).

La difficulté à spatialiser les différentes politiques de la CMM

Cette marginalisation ne tient pas uniquement au schéma lui-même mais aussi aux liens que celui-ci peut ou pourrait entretenir avec les autres politiques de la CMM. Ainsi le PDE qui est aussi l'un des principaux documents de planification métropolitaine de la région, n'est pas vraiment relié au PSMAD qui a été adopté au même moment. Cette divergence renvoie à la spatialisation de la stratégie du PDE qui ignore les inégalités territoriales et l'impact que peut avoir le développement économique sur la cohésion du territoire métropolitain. Ainsi, la stratégie des grappes métropolitaines ne fait pas l'objet d'une réelle réflexion spatiale, celles-ci pouvant avoir des logiques de concentration dans l'espace. L'objet de cette politique n'est pas d'orienter ou de favoriser ces dynamiques et de ce fait, le schéma ne prend pas en compte ces grappes d'un point de vue spatial en réfléchissant à leur intégration dans l'espace métropolitain. Plus généralement, la distance relevée entre ces deux exercices de planification renvoie au modèle de développement extrêmement ambitieux planifié pour Montréal dans le PDE. On ne retrouve pas ce modèle de développement forcément dans le PSMAD qui présente des perspectives de croissance beaucoup plus réduite, au regard notamment du vieillissement de la population.

L'observation de la politique du logement social est intéressante car c'est l'un des principaux postes budgétaires de l'institution. Cette politique consiste d'une part, à rembourser aux municipalités les déficits d'exploitation des offices municipaux d'habitation et d'autre part, à financer en association avec la Société d'habitation du Québec la réalisation de nouveaux logements. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique ne fait pas appel à de véritables critères spatiaux pour atteindre, par exemple, une meilleure mixité sociale ou une localisation de ces logements à proximité des gares ou stations du réseau lourd de transport collectif. Cette carence en matière de spatialisation aurait pu être traitée par l'intermédiaire d'un PSMAD mieux intégré et coordonné à l'ensemble des politiques de la CMM.

Les transports comme élément central, voire émancipateur des politiques de la CMM

Le dossier du schéma d'aménagement se retrouve marginalisé au sein de la structure métropolitaine car les principaux dirigeants préfèrent s'investir dans d'autres dossiers qu'ils jugent plus pertinents ou porteurs de sens pour l'organisme et assurément moins conflictuels. Dans cette perspective, le dossier du transport en commun apparaît comme le plus investi et le plus mobilisateur.

Pour affirmer son leadership sur la scène métropolitaine, la CMM a besoin de s'affirmer par rapport aux autres institutions. Elle envisage à cet égard un élargissement de ses responsabilités en matière de transports, en prenant le contrôle de l'AMT. En février 2005, la CMM a ainsi proposé une réforme du cadre institutionnel et financier du transport en commun métropolitain (CMM 2005). L'organisme demande au gouvernement de lui confier la responsabilité complète du métro, des trains de banlieue, des gares, des conseils intermunicipaux de transport et des voies réservées, tout en redéfinissant la fiscalité locale qui y est associée¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Cette question est traitée avec plus de détails au sein du chapitre 7.

La CMM a beaucoup investi sur le plan technique et politique dans ce dossier qui constitue la pièce maîtresse de sa stratégie d'affirmation sur la scène métropolitaine. À l'image des autres interventions de la CMM, ces réflexions sur la thématique des transports ne sont pas toujours spatialisées et lorsqu'elles le sont (par exemple, dans l'identification des priorités en matière d'investissements dans les transports en commun), la dimension spatiale de ces débats ne s'effectue pas au sein de l'arène de discussion du schéma.

2.2. L'articulation du schéma avec les autres échelles de planification

L'articulation avec la planification de la ville de Montréal

Si la démarche de projet menée par la CMM constitue une évolution très marquante, elle s'inscrit dans une logique juridique et politique. Du point de vue de la logique juridique, le Cadre d'aménagement s'adresse prioritairement à la CMM qui doit le prendre en compte dans sa propre démarche d'aménagement et de développement. Ensuite, c'est au tour des municipalités de prendre en compte le schéma de la CMM. Cependant, les logiques politiques perturbent cette logique juridique. Comme ce fut le cas lors de la réorganisation municipale, la nouvelle Ville de Montréal éclipse en partie le nouvel organisme métropolitain. En effet, le législateur a préféré que l'élaboration du plan d'urbanisme de la nouvelle ville précède l'élaboration du schéma de la CMM. Or le schéma est censé encadrer les démarches de planification des différentes municipalités. Nous pouvons donc suggérer que le législateur a fait en sorte que la nouvelle Ville de Montréal ne soit pas désavantagée dans les discussions à la CMM par rapport aux autres MRC disposant déjà d'un schéma d'aménagement :

« Mon interprétation, c'est que l'on voulait éviter que Montréal et Longueuil se retrouvent dans une situation déséquilibrée par rapport à d'autres territoires

qui connaissent leurs objectifs, je pense à Laval en particulier mais c'est vrai pour tous les autres territoires qui ont déjà des plans d'urbanisme. »¹⁵⁹.

Avec une vision claire de son avenir, Montréal a ainsi plus de chances de peser sur le processus métropolitain en contrebalançant une vision trop favorable à l'étalement urbain traditionnellement défendu par les couronnes. Dans cette perspective, le schéma de la CMM n'a pas été conçu pour guider le projet de territoire de la ville de Montréal (du reste l'élaboration de ce plan a précédé l'exercice de la CMM) : « *L'articulation ? Il n'y en a pas ! On trouve que le projet de schéma a peu de contenu justement. Vous avez vu l'affectation du sol, c'est affectation urbanisée ou non urbanisée, alors pour Montréal ça ne change pas grand-chose. »¹⁶⁰*. L'articulation entre ces deux exercices de planification est plutôt à rechercher du côté du soutien que la CMM peut apporter à la Ville de Montréal pour mettre en œuvre sa stratégie, par exemple en limitant l'étalement urbain qui pourrait se réaliser au détriment de la ville-centre.

La loi créant la nouvelle Ville de Montréal a imposé un délai de 3 ans pour que cette nouvelle institution se dote d'un nouveau plan d'urbanisme. Face aux particularités existant entre les différents plans et règlements d'urbanisme se rattachant aux 28 municipalités qui précédaient la nouvelle ville, 12 ans après un premier exercice de planification, l'administration TREMBLAY se retrouve donc à reprendre le plan précédent avec l'objectif de fédérer l'ensemble de son territoire autour d'un projet urbain.

Par ailleurs, il convient de noter que le plan d'urbanisme de Montréal couvre le même territoire que le schéma de la CUM, mais il ne traite pas des mêmes enjeux. De même, contrairement à un schéma d'aménagement, le plan n'intègre pas les équipements et orientations du gouvernement qui n'est donc pas lié au plan d'urbanisme. De ce fait, les grands objets métropolitains tels que les grands hôpitaux ou les infrastructures de transport ne sont pas négociés et ne donnent pas lieu à des engagements (comme c'est

¹⁵⁹ Entretien un fonctionnaire de la ville de Montréal, le 26 mai 2006.

¹⁶⁰ Entretien un fonctionnaire de la ville de Montréal, le 26 mai 2006.

le cas pour les MRC) formels de la part du gouvernement à la fois dans l'arène de ce plan, ni même dans celle du schéma de la CMM d'ailleurs.

L'élaboration du plan a été confiée au service municipal de mise en valeur du territoire et du patrimoine. Ce processus comprend plusieurs étapes. La ville élabore en premier lieu un document de référence « *Montréal à l'orée du XXI^e siècle, un choix de ville* » qui présente les enjeux, les orientations préliminaires et les défis de l'aménagement de la nouvelle ville. S'ensuit en juin 2002, le Sommet de Montréal où est réaffirmée la nécessité que « *le plan d'urbanisme devienne le document de référence en matière d'intervention sur le territoire* » et où sont confirmés le parti d'aménagement et les grandes orientations du plan en préparation. Après ces deux premières étapes, les arrondissements ont été mis à contribution pour les éléments concernant aussi bien l'ensemble du territoire montréalais que leurs propres territoires. Enfin, une version préliminaire du plan a été adoptée comme projet de règlement le 26 avril 2004. Cette version a fait l'objet d'une consultation publique menée par l'Office de consultation publique de Montréal au cours des mois de mai et de juin 2004. Cette consultation a attiré plus de 1 000 personnes, et près de 200 citoyens et organismes ont pu faire part à la commission de leurs remarques ou de leurs attentes (OCPM 2004).

En termes de contenu, le plan d'urbanisme comprend trois parties différentes qui visent à trouver l'équilibre entre le traitement des enjeux à l'échelle insulaire et la mise en valeur de la spécificité de chaque arrondissement. La première partie présente les éléments montréalais avec le parti d'aménagement, les orientations, les objectifs et les actions qui s'y rattachent, notamment à travers les secteurs de planification détaillée. La deuxième partie s'intéresse aux éléments concernant chaque arrondissement. La troisième partie introduit le document complémentaire qui établit des règles et des critères devant être intégrés dans la réglementation d'urbanisme relevant des instances locales.

Le parti d'aménagement est présenté comme souscrivant aux objectifs du développement durable et propose une approche équilibrée de vitalité économique,

d'équité sociale, de préservation de l'environnement et de respect des besoins des générations futures. Au-delà de cette vision conceptuelle, la ville entend favoriser la consolidation du territoire autour des secteurs déjà desservis par des infrastructures de transport, d'aqueduc et d'égouts. D'une manière plus synthétique, nous pouvons noter deux éléments importants dans ce document. D'une part, le développement des transports publics est présenté comme une priorité et doit s'effectuer dans un objectif de consolidation et de mise en valeur des territoires. La ville présente en fait une stratégie de densification de l'urbanisation autour des grands axes de transports collectifs. D'autre part, le plan affiche un objectif de 75 000 logements à réaliser d'ici 2014. Au final, le plan d'urbanisme se décline en 7 axes :

- des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets ;
- des réseaux de transport structurants, efficaces et bien intégrés au tissu urbain ;
- un centre prestigieux, convivial et habité ;
- des secteurs d'emploi dynamiques, accessibles et diversifiés ;
- un paysage urbain et une architecture de qualité ;
- un patrimoine bâti, archéologique et naturel valorisé ;
- un environnement sain.

Le plan a été définitivement adopté par la ville le 23 novembre 2004. Les arrondissements ont eu 12 mois pour rendre leurs règlements d'urbanisme conformes et ont même pu intégrer au plan un chapitre traitant en particulier de leur territoire. Cependant l'application, voire l'existence même du plan d'urbanisme n'est pas uniquement soumise à ce processus interne. En effet, le territoire d'application du plan d'urbanisme est celui de la nouvelle ville de Montréal issue des fusions, or depuis les référendums de juin 2004, 15 anciennes municipalités sur l'île de Montréal ont été reconstituées le 1^{er} janvier 2006. Le législateur n'a pas encore précisé ce qui adviendra de ce document, mais il est déjà devenu un des principaux enjeux de la mise en place du nouveau conseil d'agglomération.

De l'articulation à l'intégration : la stratégie d'évitement des MRC

La question de l'articulation avec les schémas des MRC se pose dans des termes différents de Montréal car les MRC sont plus anciennes et disposent par conséquent d'une vision plus claire de leur avenir. Toutefois, l'adoption du schéma de la CMM est censée entraîner la perte des compétences en aménagement des MRC.

Cette perspective est source de nombreuses protestations de la part des MRC qui revendiquent un nouveau partage des compétences qui permettrait de préserver une partie de leurs pouvoirs. Face à cette menace, nous pouvons constater une certaine accélération de l'activité des MRC en matière de planification afin de mettre en place une stratégie d'évitement de la CMM et des contraintes qu'elle pourrait imposer. Sur les 14 schémas de MRC en révision, seuls 5 avaient été complétés en novembre 2004 et ce chiffre est passé à 10 à la fin de l'année 2006. Ce fort investissement dans la production de documents de planification se traduit concrètement par des actions visant à poser et préserver les bases de développements futurs pour la périphérie. Ainsi en 2003-2004, 12 municipalités périphériques de la CMM ont totalisé plus de 1 300 hectares de demande d'exclusion de la zone agricole pour des usages commerciaux, résidentiels ou industriels ; soit environ deux fois la somme des demandes des quinze dernières années.

Au-delà de cette stratégie implicite, les MRC ont exercé des pressions au sein même de l'organisme afin de préserver leurs prérogatives, ce qui a abouti à l'intégration des documents des MRC au sein du futur schéma de la CMM. Cette disposition semble assez confuse dans ses modalités d'application. En effet, cet accommodement est transitoire et ne concerne pas toutes les dispositions du document de la CMM. Surtout cette intégration est contraire à l'esprit de la loi, ainsi dans la mesure où, tout en relevant l'étendue du travail effectué et le caractère historique qu'il représente, le gouvernement a formulé des critiques sévères sur le projet du schéma. Le ministère insiste sur le caractère métropolitain qu'un tel document doit avoir :

« Le gouvernement est d'avis que la récupération et l'intégration des schémas [de MRC] de façon intégrale, telle qu'énoncée dans le projet de schéma de la

Communauté, contrevient globalement au processus d'élaboration du schéma métropolitain (...). Il rappelle à la Communauté que l'ensemble des choix d'aménagement qu'elle entend retenir dans son schéma doit être effectué en fonction d'une perspective métropolitaine. » (MAMR 2005: 4).

Cette discussion sur l'articulation, voire l'intégration des documents de planification des MRC au sein du schéma de la CMM, n'est pas encore réglée mais reste essentielle car elle définira la portée de l'exercice mené par la CMM.

2.3. La difficulté à effectuer des choix métropolitains et à les inscrire sur l'agenda politique

La difficulté à discuter du modèle de développement à adopter

Les réactions au PSMAD illustrent la difficulté à pratiquer la planification dans une approche spatiale telle qu'elle le fut dans les années 60. Cette dimension qui se concentre sur la régulation de l'usage des sols apparaît particulièrement conflictuelle car elle n'est pas précédée de discussion, quant au modèle de développement à adopter pour Montréal. La CMM peine en fait à devenir un véritable espace politique métropolitain car l'opposition entre Montréal et la périphérie reste forte. La ville-centre porte une vision de son développement qui implique de limiter l'étalement urbain, alors que la périphérie présente un projet de développement construit en opposition à Montréal sur les plans économiques, sociaux et culturels avec des implications spatiales fortes en matière d'étalement de l'urbanisation.

Chaque partie de la métropole défend donc sa vision du développement et dans cette dynamique, la CMM tente de contourner ces situations conflictuelles de manière à ne pas offrir d'arènes d'expression à ces controverses. La stratégie consiste alors à éluder les discussions générales sur le modèle de développement et surtout à contourner les débats

sur les projets particuliers qui découlent directement de ces visions opposées du développement métropolitain.

La difficulté à passer du projet aux projets

Le débat public montréalais est occupé par des projets en discussion depuis plusieurs années. Il s'agit souvent de grands équipements dont la réalisation peut s'avérer conflictuelle notamment quant à leur localisation. Nous pouvons citer la réalisation et la localisation des deux nouveaux hôpitaux universitaires, la construction de l'autoroute 30, la réalisation d'un réseau de tramways voire de tram-train et surtout d'un nouveau pont entre Montréal et Laval. Ces différents projets sont tous d'envergure métropolitaine, mais les discussions se passent très peu à cette échelle. Le poids du gouvernement qui est souvent responsable de ces projets, fait basculer les discussions à l'échelle nationale avant qu'elles ne passent à l'échelle locale. Le débat public se déplace alors vers les questions de design et non plus sur l'opportunité de telle réalisation. Ces grands projets métropolitains ne réussissent donc pas à susciter de réels débats au sein de la CMM.

Le projet de construction d'un nouveau pont entre Montréal et Laval est sûrement le débat le plus conflictuel. Appuyée par la couronne Nord, la Ville de Laval le soutient et le présente comme une réponse nécessaire à la congestion du réseau routier et aux perspectives de croissance du nord de la métropole. De son côté, allié aux groupes de pression environnementaux, la Ville de Montréal y voit un risque d'accroissement de l'étalement urbain et propose plutôt de donner la priorité à la réalisation d'une ligne de trains de banlieue ou encore au prolongement du métro vers la pointe Est de l'île de Montréal. Ce projet du gouvernement donne lieu à une controverse de nature évidemment métropolitaine. Toutefois, la CMM a pris soin de ne pas prendre position clairement en l'inscrivant dans son schéma, tout en reconnaissant que sa réalisation doit intervenir à la suite de l'extension des réseaux de transports collectifs de l'Est métropolitain :

« Mais dans le schéma, la décision est politique, car si on veut avoir un consensus régional, il faut arriver à une position confortable pour tous, ce qui ne veut pas dire le plus bas dénominateur commun. Il y a donc une astuce qui est de dire que nous ne sommes pas contre le pont de l'A25 mais qu'il y a une série de priorités avant de faire l'A25. »¹⁶¹.

Cette stratégie d'évitement eu égard aux projets les plus conflictuels n'est pas toujours possible pour la CMM. Celle-ci a reconnu que le réseau de métro est un équipement métropolitain, mais le prolongement vers Laval a remis sur le devant de la scène la question de l'équité du financement. La Ville de Montréal a en effet refusé de mettre en service la nouvelle section du réseau tant que cette question n'est pas réglée.

Conclusion

L'opérationnalisation des stratégies renvoie à la question de l'arrimage entre l'aménagement et le développement et finalement, au sens et à l'efficacité de ces démarches de planification, en interrogeant la mise en œuvre effective de ces planifications. Alors que les démarches marseillaise et montréalaise apparaissent fort différentes, ces deux métropoles rencontrent des obstacles en grande partie similaires.

Elles peinent en effet à traiter la question de l'usage des sols ; à discuter du modèle de développement à adopter ; à traiter des aspects redistributifs (économiques, sociaux, fiscaux,...) de l'aménagement du territoire ou encore de la localisation et de la réalisation d'équipements métropolitains d'envergure potentiellement conflictuels (autoroutes, incinérateur, lignes de trains,...). Ces objets de planification correspondent aux dimensions traditionnellement traitées par la planification rationnelle, mais aussi aux limites que celle-ci a pu rencontrer dans sa mise en œuvre.

¹⁶¹Entretien un fonctionnaire de la CMM, le 12 juin 2006.

Les difficultés que rencontrent Marseille et Montréal illustrent le peu d'intérêt qu'éprouvent les acteurs à s'engager dans des démarches de planification métropolitaine centrée sur l'espace pour traiter des questions d'aménagement. Ils tentent au contraire de contourner cette pratique traditionnelle de la planification pour développer des approches plus stratégiques plutôt centrées sur les questions de développement. L'approche par les projets qui caractérise ce modèle de planification a toutefois la faiblesse de porter un regard partiel sur le territoire, en ignorant son exhaustivité pour se concentrer sur des objets de planification bien précis, rendant ainsi assez improbable l'arrimage entre l'aménagement et de développement.

La faiblesse des nouveaux espaces politiques métropolitains renvoie alors à la question de l'opérationnalisation dans une logique essentiellement processuelle. En effet, ces stratégies métropolitaines impliquent la mobilisation d'un ensemble d'acteurs publics, privés et issus de la société civile qui doivent adopter cette vision et articuler leurs ressources. Or, le succès de ces démarches stratégiques relève beaucoup du

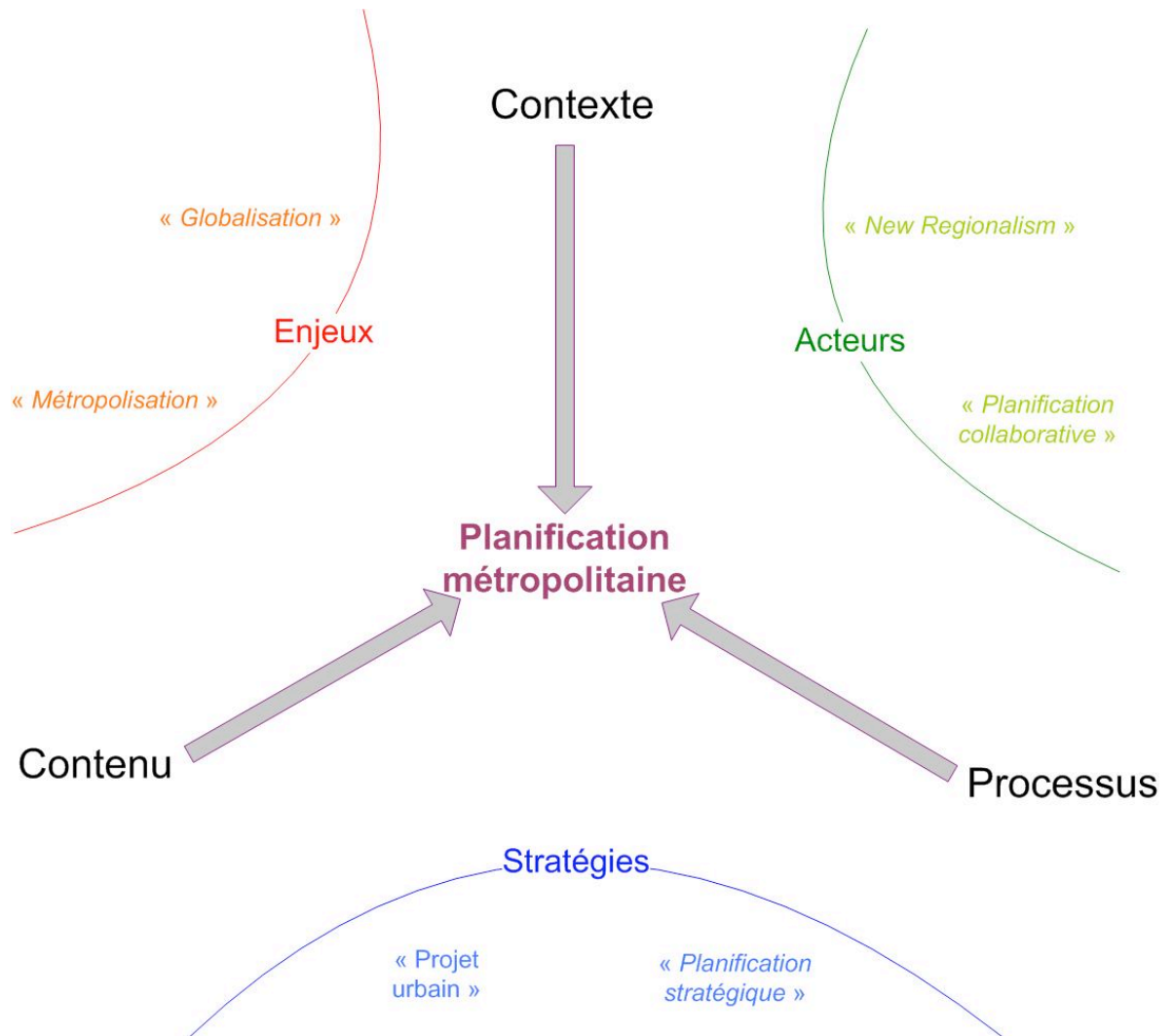
« processus d'élaboration du plan stratégique. Bien conduite, celle-ci permet de dégager de bons accords sur les problèmes, sur les impacts de l'environnement et sur les forces et les faiblesses. De même une élaboration menée avec soin entraîne les participants à soutenir les actions choisies (...). En d'autres termes, le succès de l'approche stratégique tient tout à la fois du processus de planification et des actions sélectionnées » (Cité par PADIOLEAU and DEMEESTERE 1989: 167).

Cette importance du processus et du partenariat rappelle la nécessité de prendre en compte la dimension collaborative de la planification :

« How can a strategy emerge from such open processes? It requires a capacity to reach some agreement across differences as to what the issues are, the purposes of action and the way the consequences, the costs and benefits of action, should be assessed. But it also represents a feat of collective imagining of possible courses of action and what these could achieve. Making a strategy according to these new ideas involves a collaborative effort in selecting from among

possibilities, and sharpening up the selected strategies so that they make sense, both operationally in relation to resource allocation and regulatory power, and in terms of general understanding. » (HEALEY, 1997 : 276-277).

PARTIE 4 : RETOUR VERS LA THÉORIE



CHAPITRE 11 : LA PLANIFICATION MÉTROPOLITAINE ENTRE OBLIGATION, SUBSTITUT ET NOUVEAU RECOURS

Introduction

Après avoir étudié les enjeux, les acteurs et les stratégies qui composent ces démarches de planification, il convient d'étudier les liens qui unissent ces différents éléments en insistant sur la dimension processuelle de ces planifications. Ce chapitre de synthèse quant aux cas de Marseille et de Montréal s'intéresse donc à la signification de ces démarches en interrogeant l'ensemble de mécanismes de gouvernance allant de l'élaboration à la mise en œuvre des stratégies. L'aspect processuel engendre en effet des interrogations sur les effets produits par ces démarches :

- Quelle place occupe la planification dans la structuration de coopérations métropolitaines ?
- Quelles sont les dimensions sur lesquelles la planification métropolitaine bute ?
- Quels sont les effets de ces démarches en matière de gouvernance métropolitaine ?

Pour répondre à ces questions, nous étudierons d'abord le cas de Marseille où le projet métropolitain est l'élément structurant, voire l'essence même de la coopération, sa dimension processuelle permettant même d'éluder en partie la question conflictuelle de l'institutionnalisation de la métropole. Nous observerons ensuite le cas de Montréal où l'institution métropolitaine a été imposée par le législateur, mais où le schéma métropolitain a rencontré de fortes résistances et finalement apparaît comme une victime expiatoire de la CMM.

1. Marseille : le projet comme substitut de l'institution métropolitaine

1.1. Le projet métropolitain comme vecteur de la coopération

L'État catalyseur de la démarche métropolitaine

L'ACM émis par l'État s'inscrit dans un sentier de dépendance (PIERSON 1993). La coopération métropolitaine n'est pas apparue à ce moment, mais s'inscrit dans un processus déjà ancien dans lequel l'État a toujours une position centrale. Celui-ci a débuté pendant les années 1960 avec les travaux de l'OREAM. Au cours des années 1990, les deux missions de la DATAR réactualisent une démarche assez similaire à celle de l'OREAM. Au tournant du siècle dernier, l'INSEE impulse le partenariat novateur qui conduit à l'élaboration des trois tomes de l'Atlas des métropolitains qui tracent les premiers consensus quant à une vision collective du futur de la métropole.

Avec cet appel à projet, l'État va servir de catalyseur au processus de coopération en l'accompagnant dans sa formalisation. L'appel permet tout d'abord d'accélérer le rythme et l'intensité des dynamiques à l'œuvre, en indiquant une première date limite pour répondre à l'appel, puis une seconde afin de contractualiser (même si cette idée fut abandonnée pour s'intégrer informellement au sein des nouveaux CPER). L'action de l'État permet aussi d'élargir le réseau de coopération. Il s'oppose ainsi à la candidature indépendante de l'Ouest et oblige l'ensemble des acteurs métropolitains du département à collaborer dans une seule démarche de projet. Quant au contenu de la planification métropolitaine, par l'intermédiaire de cette politique, l'État permet de dépasser la logique du simple diagnostic afin d'enclencher une dynamique de projet encore largement inédite à cette échelle. Enfin, il convient de noter que l'abandon de la perspective du contrat métropolitain a permis de changer le style de l'interaction des acteurs. Le partenariat se transforme, passant d'une interaction verticale entre l'État et

les réseaux locaux, à une interaction qui tend à devenir horizontale alliant l'ensemble des acteurs publics locaux, voire à l'avenir les acteurs privés et la société civile, se rapprochant ainsi du modèle anglo-saxon de la gouvernance urbaine.

La dimension processuelle du projet métropolitain

L'abandon de la finalité contractuelle change la nature même de la coopération. L'objectif de l'élaboration du projet métropolitain ne tient plus à la signature du contrat mais à l'élaboration du projet pour les consensus qu'il peut dégager et pour les processus qu'il peut ainsi enclencher :

« La coopération métropolitaine apparaît ainsi comme une politique procédurale¹⁶² ou constitutive¹⁶³. Sous ces expressions, il s'agit, au-delà du contenu, d'insister sur le caractère processuel des politiques. Ce sont davantage des cadres d'action que de réels programmes. Elles sont élaborées afin de favoriser la résolution des problèmes en invitant les acteurs concernés à produire eux-mêmes une solution basée sur le compromis. » (MÉVELLEC and DOUAY à paraître).

Ainsi, on ne dit plus « quoi faire » aux acteurs, mais on les incite à participer à des processus d'élaboration, au « comment faire ».

De ce fait, le réseau métropolitain marseillaise tend ainsi à devenir une arène de discussion. Lorsqu'il existe des points de désaccords entre les acteurs, la coopération peut devenir une arène d'expression des conflits pouvant (en théorie) déboucher sur une solution : *« Les déchets, aujourd'hui, il y a un conflit, mais on est dans un espace dans lequel on peut en parler. Avant l'ACM, il n'y avait pas d'espace de rencontre,*

¹⁶² Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Lebourhis, Jean-Pierre, « Le bien commun territorial. Identité d'action et procédures », *Politix*, n° 42 (1998) : 37-66

¹⁶³ Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de Science politique*, 46, n° 4 (1996) : 580-623.

maintenant il existe et pas uniquement pour ce qui concerne les questions de rayonnement international. »¹⁶⁴.

Ainsi, quand les discussions permettent d'établir des consensus, les visions communes peuvent s'articuler aux différents processus des politiques d'aménagement et de développement : élaboration des SCOT, politiques contractuelles européennes et régionales, partenariat avec l'État mais aussi l'ensemble des CT par exemple.

1.2. Les conflits et zones d'ombre de la planification métropolitaine

La démarche de coopération métropolitaine ne peut s'abstraire de l'histoire locale dans laquelle elle s'inscrit. Elle hérite ainsi d'une série d'enjeux ou d'objets de planification conflictuels qui peuvent freiner la dynamique de coopération mais aussi donner lieu à des tentatives de dépassement de ces situations problématiques.

Les questions stratégiques : la régulation de l'usage des sols

La question de la régulation de l'usage des sols constitue la principale préoccupation du modèle traditionnel de la planification. Toutefois, ce modèle de planification est aujourd'hui moins populaire chez les acteurs de l'aménagement. Au sein de la métropole marseillaise, la forte attractivité couplée à une certaine rareté de l'espace disponible pour la construction fait de la planification spatiale une question très politique et délicate pour les élus :

« dans un contexte de raréfaction du foncier pour tous les types d'usage, les arbitrages ne sont pas faciles. Aujourd'hui, en matière de régulation de l'usage des sols, les arbitrages ne sont pas faits, nous avons un système qui protège mais qui finalement n'arbitre pas réellement entre protection et développement ; la

¹⁶⁴ Entretien avec un technicien de la CPA, le 22 février 2006.

volonté de protection de la qualité de vie est une sorte de frein, on ne va pas s'en tirer éternellement en disant qu'on va reconstruire la ville sur la ville »¹⁶⁵.

Par conséquent les élus tentent d'élaborer des réponses sur leurs propres territoires sans avoir à entrer dans des processus multipartites qui les obligeraient à accepter des solutions difficilement vendables électoralement.

Pour les acteurs, la régulation de l'usage des sols à l'échelle métropolitaine par l'intermédiaire d'un processus de coordination des différents SCOT (de la métropole) paraît encore largement prématurée. Ils préfèrent éviter cette question et se concentrer d'abord sur l'énonciation d'objectifs et de visions claires pour l'avenir métropolitain avant de s'interroger sur la traduction spatiale que cela pourrait avoir. Il convient toutefois de relever que cette absence de spatialisation des discussions permet d'éluder les questions fiscales liées à la régulation de l'usage des sols, celles-ci étant au cœur des mécanismes de concurrence entre les CT.

Les questions financières : l'équité fiscale

MPM se caractérise par une faiblesse des ressources fiscales. Le diagnostic du SCOT note que pour la seule taxe professionnelle (TP), le grand Lyon dispose d'une base totale de TP environ 2,3 fois plus importante pour un territoire 20% plus petit que celui de MPM. Avec un taux de TP relativement proche, (19,45% pour MPM en 2005 comparés aux 20,01% pour le grand Lyon) à chaque fois que MPM perçoit 1 million d'euros de TP, le grand Lyon en perçoit 2,27 millions. Globalement, MPM recueille 205 millions quand le grand Lyon en perçoit 477, soit une différence de 252 millions, ce qui en deux ans correspond à la totalité du coût des travaux du tramway marseillais.

Cette différence avec Lyon et les autres grandes métropoles s'explique par le découpage intercommunal de la métropole. MPM est en effet privé des principaux espaces du développement économique comprenant la zone commerciale de Plan de Campagne, les

¹⁶⁵ Entretien avec un technicien de MPM, le 30 janvier 2006.

zones commerciales et industrielles du pays d'Aubagne et surtout celles des pourtours de l'étang de Berre et du golfe de Fos qui accueille la majeure partie des activités du port autonome de Marseille. Ainsi, la base de TP/habitants est de 1057 euros à MPM alors que celle-ci atteint 2307 euros à la CPA et même 4761 euros pour le SAN de Ouest Provence et 5120 euros pour la communauté d'agglomération Ouest étang de Berre.

Cet enjeu n'échappe pas aux principaux responsables politiques, notamment marseillais, qui relèvent que la structuration d'une coopération métropolitaine et la réalisation d'un projet métropolitain ne peuvent avoir de sens que si ce projet traite, à un moment ou à un autre, des impacts fiscaux induits par les choix de développement et plus généralement de l'enjeu de l'équité fiscale :

« On est une métropole de fait, qui s'est organisée sans les structures, avant qu'on nous ait mis des limites qui sont des mauvaises limites. Et par contre, ce qu'on n'a pas su faire, c'est la compensation financière et aujourd'hui, le problème numéro un dans cette aire métropolitaine, c'est que Marseille est la commune la plus pauvre. Aujourd'hui il faut s'organiser avec un nouveau mode de gouvernance et une nouvelle répartition des richesses. C'est obligatoire. »¹⁶⁶.

Les techniciens de MPM se situent dans cette perspective, mais notent la difficulté à établir de tels mécanismes : *« Comme l'incantation ne mène à rien et comme on n'a jamais réussi que quelqu'un se dépouille spontanément de ses ressources, on a des marges de rapprochement qui permettront peut-être de créer d'une certaine manière cette péréquation »¹⁶⁷.* On retrouve dans cette question de l'équité fiscale, le clivage entre le centre et la périphérie qui propose d'aborder cet enjeu de manière moins frontale et plus pragmatique : *« Plutôt que de parler des conséquences fiscales, il vaut mieux voir comment on peut augmenter le gâteau pour se partager de nouvelles parts. »¹⁶⁸.*

¹⁶⁶ Entretien avec C. VALLETTE, président de la commission aménagement de MPM, le 22 février 2006.

¹⁶⁷ Entretien avec un technicien de MPM, janvier 2006.

¹⁶⁸ Entretien avec un technicien de l'EPAD, février 2006.

Les questions techniques : l'incinérateur

Au-delà du processus de coopération métropolitaine, la question de l'implantation d'un incinérateur sur le domaine portuaire de Fos-sur-mer constitue le principal point de conflit au sein du réseau d'acteurs publics de la métropole.

La décharge d'Entressen appartient à la ville de Marseille qui y entrepose ses déchets depuis 1921. Avec près de 440 000 tonnes de déchets en provenance de 11 communes de MPM (dont Marseille) qui y sont reçues chaque année, cette décharge de plus de 80 hectares est l'une des plus importantes d'Europe. L'originalité d'Entressen tient aussi à sa localisation car elle se situe en périphérie Ouest de la métropole dans la plaine de la Crau, sur le territoire de la commune de Saint-Martin de Crau. Conformément aux exigences européennes traduites en droit français, l'exploitation de la décharge aurait dû cesser dès la fin de 2002, mais face à l'absence de solution de repli immédiate, l'État a autorisé plusieurs fois la poursuite de l'activité assortissant à chaque fois l'obligation d'investir pour réduire les nuisances du site.

Pour faire face à cette situation, MPM propose d'investir 280 millions d'euros dans la construction d'un incinérateur dimensionné pour traiter 410 000 des 610 000 tonnes de déchets de MPM. Plus du quart de ce volume sera traité par triméthanisation permettant de produire de l'électricité en transformant le biogaz (potentiellement 13 000 MWh par an). La part des déchets non-recyclables (300 000 tonnes) sera incinérée avec les boues d'épuration de la région, la combustion produisant là encore de l'énergie (potentiellement 240 000 MWh par an). Il faut noter que l'agglomération marseillaise a choisi de réitérer le même type de localisation périphérique qu'à Entressen car le projet d'incinérateur se situe au sein du domaine public maritime du port autonome de Marseille, sur la commune de Fos-sur-Mer (qui ne fait pas partie de MPM). Le choix technique ainsi que la localisation donnent lieu à une importante controverse politique et technique :

« Marseille produit 1 200 tonnes d'ordures par jour, si l'on y ajoute la communauté urbaine, ce sont 1 600 tonnes qu'il faut gérer quotidiennement. Or

le gouvernement français et l'Europe demandent à juste titre la fermeture de la décharge d'Entressen, ce qui nous oblige à régler le problème. L'incinérateur pose des difficultés, nous en sommes conscients, mais nous essayons de les résoudre les unes après les autres. »¹⁶⁹.

Les débats prennent en effet une tournure très technique qui oppose les partisans de l'incinération :

« Arrêtons de dire que l'on porte atteinte à la santé des gens ! L'usine d'incinération, de tri, de méthanisation et de compostage que l'on prévoit se trouve à 10 km de Fos et à 5 km de Port-Saint-Louis du Rhône. Les procédés les plus modernes sont mis en œuvre. Toutes les études ont démontré que cette usine est indispensable pour régler le problème des ordures ménagères. Mais rien ne nous aura été épargné, dans ce domaine comme dans d'autres. Tous les recours possibles ont été utilisés. S'il s'agit de protéger une fleur subitement apparue dans la zone, on déplacera légèrement une partie du projet puisque nous avons la possibilité de le faire. (...) D'autres prétendent que l'enfouissement est préférable à la solution proposée par la communauté urbaine. Mais dès lors qu'on évoque le nom des communes qui devraient l'accepter les maires s'y opposent tous. »¹⁷⁰.

Aux défenseurs de l'environnement qui mettent en avant les risques éventuels et tentent de déplacer la controverse sur le champ juridique en arguant de la présence d'une espèce florale protégée sur le site :

« Nous sommes plus que jamais déterminés à dire non à l'incinération, ici ou ailleurs, et si le lys maritima peut nous y aider, on exploitera à fond cette opportunité. Nous nous trouvons déjà dans l'une des régions les plus polluées d'Europe. Il n'est pas question d'en rajouter. Même avec les meilleurs systèmes de filtration, un incinérateur rejette du CO₂ et donc contribue à la formation de

¹⁶⁹ J.-C. GAUDIN, président de MPM, cité dans la Provence du 1^{er} septembre 2006.

¹⁷⁰ J.-C. GAUDIN, président de MPM, cité dans la Provence du 1^{er} septembre 2006.

l'ozone. Qu'on ne nous dise pas que c'est en brûlant qu'on va améliorer l'état de l'atmosphère. »¹⁷¹.

Au-delà de la controverse technique et de l'affrontement juridique qui s'est porté par deux fois jusqu'au Conseil d'État, le conflit est devenu politique, opposant classiquement la droite à la gauche, soit le centre avec Marseille et la périphérie fédérée derrière le leadership du conseil général. Pour traiter les 1,3 millions de tonnes de déchets produits chaque année dans le département, le plan départemental d'élimination des déchets ne propose pas d'incinérateur, mais pose le principe d'une forte réduction des déchets à la source, encourage le développement massif du tri et prévoit la création de quatre centres de tri-méthanisation-compostage. Cette lutte a fini par prendre une tournure très médiatique avec plusieurs manifestations à Fos-sur-Mer mais aussi à Marseille où certains élus ceints de leurs écharpes tricolores ont même été molestés par les forces de l'ordre. Dans ce jeu complexe, l'État a essayé de jouer l'apaisement : « *Les déchets ne sont ni de gauche, ni de droite. Ils sont devant nous. Ces projets ne sont pas inconciliables, bien au contraire.* »¹⁷². Néanmoins le Préfet a quand même signé le permis de construire de l'incinérateur.

Ce conflit entre le centre et la périphérie, mais aussi entre la gauche et la droite opposant les deux principaux leaders politiques du département, a considérablement bloqué le processus de coopération métropolitaine. Dans les faits, il était devenu impossible pour J.-C. GAUDIN comme pour les élus de l'Ouest de la métropole de se rencontrer sereinement. Il a donc fallu attendre septembre 2006 pour que ces différents leaders reprennent contact autour d'un petit déjeuner informel même si l'organisation officielle d'une conférence des présidents est encore largement inconcevable. Toutefois, ce conflit ne paraît pas insurmontable aux professionnels de l'aménagement qui peuvent le replacer dans une perspective historique :

¹⁷¹ D. MOUTET, président de l'Association de défense et de protection du littoral du golfe de Fos (ADPLGD), cité dans la Provence du 1^{er} septembre 2006.

¹⁷² C. FRÉMONT, Préfet de région, cité dans l'Hebdo de Marseille du 21 décembre 2005.

« L'incinérateur, c'est une vraie difficulté avec justement un niveau de tension assez élevé, pour autant ce conflit va être réglé d'une façon ou d'une autre bien avant la fin de la coopération métropolitaine. Car cette coopération est un mouvement de fond qui est absolument essentiel. Ensuite, cette histoire deviendra une anecdote. (...) L'incinérateur n'est pas de nature à foutre en l'air le processus. »¹⁷³.

Les questions identitaires : le nom de la métropole et la candidature au titre de capitale européenne de la culture

Au-delà des questions stratégiques et techniques qui peuvent donner lieu à des stratégies d'évitement ou à l'expression de conflits entre les acteurs, les enjeux identitaires liés à ce processus de coopération peuvent aussi apparaître comme de véritables zones d'ombre.

Le choix du nom du réseau métropolitain a donné lieu à un conflit. Durant les années 1990, lorsque la coopération a commencé à émerger, il a été convenu de reprendre l'expression d'« aire métropolitaine marseillaise » qui avait été popularisée lors des travaux de l'OREAM. Puis lors de l'élaboration de l'Atlas des métropolitains, il a été convenu de prendre en compte la réalité multipolaire de la métropole en adoptant le nom de « Région urbaine Marseille-Aix ». Celle-ci prend soin de remettre le nom de la cité phocéenne en premier, l'opposant ainsi au choix du Rectorat et des Universités qui utilisent l'expression « Aix-Marseille ». La première phase de la candidature à l'ACM n'a pas donné lieu à de véritables discussions sur le nom de la métropole, les acteurs choisissant de juxtaposer les noms des deux intercommunalités : « Métropole Marseille-Aix » sans véritablement y réfléchir. Toutefois, l'élargissement du réseau de deux à huit intercommunalités a mis cette question en avant : « *C'était facile à 2 mais maintenant que nous sommes 8, tôt ou tard, la question du nom se posera.* »¹⁷⁴.

¹⁷³ Entretien avec un technicien de l'EPAD, février 2006.

¹⁷⁴ Entretien avec S. SALORD, Vice-Président de la CPA, le 27 février 2006.

Les marseillais restent attachés à une référence à Marseille dans le titre, en insistant sur les 800 000 habitants qui peuplent la commune et en fait la seconde commune de France après Paris. Les marseillais tentent surtout de nier le problème afin de maintenir le statut quo : « *Le grand principe, c'est ça, c'est de faire une métropole digne de ce nom et que l'on appelle tout ça l'aire métropolitaine marseillaise.* [N. Douay : Il n'y a pas un conflit pour le nom ?] *C'est un conflit historique, mais c'est fini tout ça, il ne faut même plus en parler, il faut regarder vers l'avant.* »¹⁷⁵.

Pour la périphérie, il s'agit surtout de s'opposer aux hypothétiques tentations hégémoniques de Marseille :

*« Les marseillais sont marseillais et les aixois sont aixois mais nous avons une volonté de coopérer. Alors il y a un certain nombre de choses qui nous ont déplu, lorsqu'il s'agit justement de dire qu'il y a une métropole marseillaise. La métropole marseillaise, nous ne sommes pas d'accord pour dire qu'elle englobe Aix, Aubagne, Salon et tout. La diversité dans l'identité de ces territoires métropolitains, elle est fondatrice. Nous serons donc un territoire métropolitain multipolaire. C'est-à-dire une histoire tout à fait différente des autres métropoles françaises qui sont toutes monocentriques. »*¹⁷⁶.

Cependant, les aixois reconnaissent que ce conflit ne va pas dans le sens de la construction d'une véritable coopération métropolitaine et que cela pourrait rappeler les éternelles rivalités, notamment entre Aix et Marseille : « *Il ne faut pas stigmatiser sur la question du nom, car cela fait ressortir les différences culturelles et nous ne voulons pas renouer avec une époque dans laquelle on s'arc-boutait sur des questions d'identités de territoire.* »¹⁷⁷.

Les enjeux identitaires se manifestent aussi dans le cadre de la candidature de Marseille au titre de capitale européenne de la culture pour l'année 2013. Ce projet événementiel s'inscrit dans la lignée de la candidature ratée à l'organisation de la Coupe de l'America

¹⁷⁵ Entretien avec C. VALLETTE, président de la commission aménagement de MPM, le 22 février 2006.

¹⁷⁶ Entretien avec S. SALORD, Vice-Président de la CPA, le 27 février 2006.

(PERALDI and SAMSON 2005). Cette dynamique est née à Marseille. Toutefois, de par l'importance des fonctions culturelles aixoises, elle a en partie ravivée les tensions entre les deux villes.

L'union européenne attribue le titre à une ville, mais elle permet « *l'association de la région environnante* », aussi une candidature de « Marseille-Aix » ne pourrait être entièrement recevable. La ville de Marseille précise qu'elle « *souhaite associer pleinement sa région à cette démarche* ». Toutefois, en décembre 2006, lors du lancement officiel de la candidature et de la création de l'association de préfiguration, Aix-en-Provence n'a pas souhaité s'associer à ce projet jugeant que la place qui lui était faite n'était pas suffisante. Ce nouvel épisode des relations entre Aix et Marseille illustre bien les difficultés encore persistantes à dépasser les questions identitaires afin de s'engager dans la construction d'une métropole rassemblée.

1.3. La reconfiguration du système d'acteurs et l'institutionnalisation de l'échelle métropolitaine ?

L'État toujours au cœur des mécanismes de régulation

La formalisation de nouveaux mécanismes de coopération métropolitaine correspond à une mobilisation locale issue d'une forte injonction de l'État. Cette rencontre entre les autorités locales et le centre s'inscrit en continuité avec les pratiques politiques marseillaises. Les grandes décisions en faveur de la métropole sont presque toujours liées au gouvernement. Dans les années 1960, l'État crée la zone industrialo-portuaire à Fos, et la ville nouvelle sur les rives de l'étang de Berre. Dans les années 1990, l'État prend le leadership de l'opération *Euroméditerranée* alors qu'une opération similaire, *Euralille* à Lille ne nécessite pas le pilotage de l'échelon central. À la fin des années

¹⁷⁷ Entretien avec S. SALORD, Vice-Président de la CPA, le 27 février 2006.

1990, par l'intermédiaire de la loi Chevènement, un jeu complexe s'engage entre le Préfet et les élus locaux quant aux contours des nouvelles structures intercommunales.

Depuis le lancement de l'ACM, l'émancipation des acteurs locaux se poursuit, mais l'État reste quand même l'acteur central de ce réseau. Il définit encore largement les règles du jeu, en lançant tout d'abord l'ACM, en négociant ensuite l'évolution du partenariat élaboré par les acteurs locaux. Toutefois, la nature du mode de régulation évolue progressivement. Initialement, la régulation devait s'effectuer par une interaction verticale entre l'État et le local caractérisé par le contrat métropolitain évoqué lors de l'ACM. L'abandon de cette contractualisation illustre le retrait relatif de l'État des mécanismes de régulation de cette coopération. Celle-ci tend alors à devenir une interaction horizontale rassemblant les acteurs locaux.

Le difficile élargissement du réseau

La constitution du réseau de coopération n'est pas spontanée et évidente. Elle peine encore à se stabiliser et surtout à s'élargir. D'une part vers la sphère publique, la région et le département ne sont pas encore pleinement intégrés au dispositif. D'autre part vers la sphère privée, la CCI manifeste son intérêt et sa volonté de participer. Elle est déjà intégrée à une partie du dispositif technique mais pas encore au dispositif politique. Cet élargissement vers les différents réseaux publics et privés correspond au dispositif classique du mode de gouvernance anglo-saxon.

Le déficit démocratique : la métropole échelon subsidiaire de la participation

La reconfiguration du système d'acteurs induite par le processus de coopération métropolitaine pose la question de l'institutionnalisation de ce réseau. L'État fait pression sur les acteurs locaux pour qu'ils pérennisent les mécanismes d'interaction en créant une association, première étape de structures plus importantes à venir. La question reste aujourd'hui en suspens et illustre bien le caractère informel et encore émergent de ces nouveaux modes de régulation métropolitaine. La construction des

politiques s'effectue au sein d'un petit groupe d'élus et de techniciens, souvent aux postes les plus stratégiques de l'administration et des institutions élues.

Ce cercle informel et élitiste renvoie à un mode d'action publique assez éloigné du courant collaboratif en matière de planification. Il se ferme sur un petit groupe d'acteurs, même si à l'intérieur de celui-ci nous pouvons trouver des modes de fonctionnement correspondant à l'approche collaborative. En définitive, ce cercle élitiste et informel semble plus proche du courant stratégique. Les acteurs économiques et communautaires, de même que les simples citoyens sont donc tenus institutionnellement à l'écart de ces nouveaux mécanismes. L'absence de formalisation n'offre pas de cadre d'interpellation aux acteurs qui voudraient confronter le réseau dans son ensemble. Dès lors, face à cet important déficit démocratique, la métropole apparaît encore comme l'échelon subsidiaire de la démocratie locale. Lors des prochaines étapes de ce processus, cette question mériterait d'être posée plus ouvertement.

2. Montréal : le schéma comme victime expiatoire de la CMM

2.1. Le projet de schéma métropolitain comme boulet de la CMM

Le schéma a été enfermé dans une approche traditionnelle

La CMM mène des réflexions stratégiques quant à l'avenir de la métropole et commence à entreprendre des actions visant à soutenir ces grandes orientations. Toutefois, l'avènement de ces nouvelles politiques publiques métropolitaines qui peuvent s'apparenter à de la planification n'est pas réellement relié à l'élaboration du schéma métropolitain comme moment clé de la coordination des différentes politiques métropolitaines.

L'élaboration du schéma s'est focalisée sur les enjeux liés à la régulation de l'usage des sols et les discussions ont peu porté sur le contenu des stratégies. L'élaboration n'a pas été un processus visant la reconfiguration d'alliances institutionnelles et la mobilisation des différentes organisations de la métropole.

Le schéma n'est pas articulé aux autres politiques de la CMM

L'absence de processus de coordination autour du schéma est à relier à son isolement au sein de l'institution. Les discussions concernant les politiques sectorielles, à l'image de la protection et de la mise en valeur des espaces bleus et verts ou encore du logement social, n'ont pas été articulées à l'élaboration du schéma. Pour le logement social, les objectifs de cette politique ne sont pas réellement spatialisés à l'intérieur du schéma.

Une fois le schéma réduit au simple enjeu de la régulation de l'usage des sols, il devient une politique sectorielle à part entière alors que dans un processus d'élaboration plus stratégique et communicationnel, il aurait pu devenir l'élément intégrateur des différentes politiques, en coordonnant l'inscription spatiale de chaque intervention sectorielle. À cet égard, dans le mandat défini par le législateur, le schéma avait une mission de coordination et de mise en cohérence des différentes politiques. Ainsi, selon l'article 127 (1), le schéma devait comprendre un énoncé de « *vision stratégique du développement économique, social et environnemental visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la Communauté* » (QUEBEC 2000).

Le schéma est la victime expiatoire de la CMM

Finalement, le PSMAD bute sur les obstacles de la planification physico-spatiale. En effet, ce schéma présente un plan mais pas réellement un projet métropolitain. Il a ainsi réussi à saisir la dimension spatiale mais peine à offrir une véritable stratégie de développement pour Montréal. Cette faiblesse du contenu est liée aux limites du processus de planification, tel que défini dans la loi en partie, mais aussi tel que choisi par les élus et les responsables de la CMM. En effet, celui-ci a été beaucoup trop fermé

pour que le contenu puisse être représentatif et susciter l'adhésion des différents réseaux d'acteurs métropolitains. La présentation du projet de schéma et l'organisation de consultations publiques ont même donné l'occasion à différents acteurs d'exprimer leur ressenti, en partie par rapport à cette planification, mais plus généralement par rapport à l'existence même de la CMM qui vient bousculer le jeu politico-institutionnel de la métropole. À cet égard, le processus du schéma présente un intérêt certain car son adoption devrait avoir pour conséquence de priver les MRC de compétences en aménagement. Cette mesure a donc pour effet de mobiliser les différents acteurs contre le schéma. Dans cette perspective, le schéma a servi de victime expiatoire à l'existence même de la CMM.

Face à ces protestations, la CMM tente de positiver :

« Le projet de schéma métropolitain a pour principal mérite d'avoir déclenché un premier débat sur l'aménagement du territoire métropolitain et il est utile de souligner qu'en aucun moment la pertinence de réaliser un schéma d'aménagement et de développement à l'échelle métropolitaine n'a été mise en cause. Toutefois, de par les nombreuses incidences d'un tel outil de planification, et face à la diversité du territoire concerné, les représentations formulées, lors de la consultation, ont été à la fois multiples et variées. » (CMM 2005: 2).

Le schéma n'est pas la priorité de la CMM : l'aménagement éclipsé par les transports

L'énergie qui aurait pu être dépensée pour élaborer le schéma métropolitain a été en partie mobilisée autour des enjeux de déplacements. Cette thématique avait été l'un des principaux vecteurs de l'émergence de la coopération métropolitaine (DOUAY 2006) et aujourd'hui, elle est le principal enjeu dans le processus d'affirmation de la nouvelle institution métropolitaine. Les transports héritent donc de ce rôle intégrateur de par l'impact qu'ils peuvent avoir sur les dynamiques territoriales.

À la suite du rapport du mandataire du gouvernement sur le cadre financier et institutionnel du transport en commun (BERNARD 2002), la CMM a mis en avant la nécessité d'engager des réformes (CMM 2005). À la différence du dossier du schéma, la CMM a tenté d'enclencher une mobilisation des acteurs municipaux, économiques (CCMM 2004) et issus de la société civile autour de ce dossier en créant une « *coalition métropolitaine pour la relance du transport en commun* » en avril 2005. Cette coalition a interpellé publiquement le gouvernement du Québec, l'enjoignant à profiter des nouveaux revenus découlant de la taxe d'accise fédérale sur l'essence pour assurer non seulement le maintien des équipements existants, mais également la réalisation de nouveaux projets. Unaniment, les membres de cette coalition se sont prononcés en faveur de la réalisation prioritaire et à court terme du train de banlieue Mascouche-Terrebonne-Repentigny/Montréal. Parmi les autres projets jugés prioritaires par la coalition, il convient de mentionner : la navette ferroviaire Montréal-Trudeau/Centre-ville, le SLR A-10 et le prolongement du métro vers Anjou.

Le dossier du transport en commun démontre que la CMM peut susciter un processus de mobilisation des acteurs de différents réseaux afin d'effectuer des choix stratégiques quant au développement de Montréal. Sans vouloir juger de la pertinence de ces choix, il convient de noter que le schéma aurait pu être l'arène de négociation pour articuler les différents acteurs et leurs ressources.

2.2. Les conflits et zones d'ombre de la planification métropolitaine

Les questions stratégiques : les choix de développement pour la métropole

La CMM a choisi d'avoir une approche traditionnelle de la planification en séparant l'aménagement de la planification du développement, du transport, du logement social, de l'environnement, etc et en réduisant l'aménagement à la régulation de l'usage de sols. Le contexte institutionnel et politique ainsi que l'absence de dynamique de

mobilisation autour du processus ne permet pas de dégager les consensus autour des éléments de contenu.

Les questions stratégiques et leurs implications ne sont pas traitées de manière ambitieuse. Les objectifs sont clairs à l'image du passage de la 26^e à la 6^e place, mais les moyens pour y parvenir présentent peu d'idées nouvelles, encore moins de projets audacieux. Le projet métropolitain qui se dessine aujourd'hui se contente souvent de prolonger les compromis déjà à l'œuvre sans vouloir brusquer l'équilibre entre Montréal et les couronnes, ce qui conduit à favoriser le développement des banlieues qui peuvent profiter de ce consensus mou.

Les questions financières : l'exemple du financement du métro

Les enjeux d'équité fiscale figuraient au cœur des motivations gouvernementales lors de la création de la CMM. La nouvelle institution permet d'engager une certaine redistribution au profit du centre avec le financement de certains équipements reconnus comme étant « métropolitains » ou encore avec la mise en place de programmes de financement du logement social. Toutefois ces mécanismes doivent être mis en relation avec l'envergure du budget de la CMM (103 millions de \$ en 2006, alors que celui de la ville de Montréal est de 3,9 milliards de \$).

Ici encore le dossier du transport en commun est particulièrement intéressant à étudier car il est révélateur des mécanismes de gouvernance. Lors des discussions sur la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel et financier pour le transport en commun, les débats se concentrent sur la question du financement du métro que le président de la CMM voudrait voir reconnu comme étant d'envergure « métropolitaine » à l'image des trains de banlieues. L'ouverture du prolongement du métro vers Laval a donné de nouveaux arguments à Montréal, en plus d'un véritable levier pour faire avancer les discussions qui traînent depuis 15 ans. L'accord conclu en mars 2007 prévoit que la facture de 56 millions du déficit d'exploitation du métro sera réglée par Montréal à 64%, par les couronnes à 15 % et les 21 % restants par le gouvernement de Québec.

Ce conflit illustre bien la difficulté à créer une véritable communauté civique à l'échelle métropolitaine. Lorsque les discussions et les décisions restent vagues, à l'image par exemple de la vision 2025, les compromis entre les acteurs se reproduisent sans problème. La difficulté est alors d'engager des discussions quant à la mise en place de mécanismes de redistribution et d'équité (PINSON 2006).

Les questions techniques : le CHUM, le pont de l'A 25, le tracé de l'A 30

Comme dans le cas marseillais, la coopération métropolitaine montréalaise bute sur des questions techniques qui font l'objet de controverses entre les acteurs. Différents exemples ont déjà été évoqués comme la localisation du CHUM et la construction d'un nouveau pont. Toutefois, des points communs réunissent ces différents dossiers.

Premièrement, ces controverses ne sont pas abordées de manière frontale au sein de l'institution métropolitaine qui cherche ainsi à éviter les affrontements. Le cas du pont est très clair : *« dans le schéma, la décision est politique, car si on veut avoir un consensus régional, il faut arriver à une position confortable pour tous, ce qui ne veut pas dire le plus bas dénominateur commun. Il y a donc une astuce qui est de dire que nous ne sommes pas contre le pont de l'A25 mais qu'il y a une série de priorités avant de faire l'A25. »*¹⁷⁸. Pour le cas de la localisation du CHUM, la CMM n'a pas pris part aux discussions car elle considérait que le débat ne situait pas à l'échelle métropolitaine mais à celle de la ville de Montréal. Pour terminer, nous pouvons évoquer le cas du centre d'enfouissement des déchets de Lachenaie qui devrait être agrandi mais qui fait l'objet d'une polémique dans un contexte assez semblable au cas marseillais. Finalement, même si ces controverses ne font pas l'objet de véritables explications au sein de l'institution métropolitaine, elles n'en pèsent pas moins, bien au contraire au sein de la dynamique de fonctionnement de l'organisme, en renforçant notamment les oppositions centre / périphérie qui peuvent exister.

¹⁷⁸ Entretien avec un responsable de la CMM, le 12 juin 2006.

Deuxièmement, ces controverses renvoient en général aux interventions du gouvernement du Québec, soulignant ainsi la dimension encore très centralisée des rapports de pouvoir au sein de la province. Le gouvernement détient, de ce fait, les principaux leviers financiers des différentes politiques publiques et a donc une influence considérable sur l'agenda politique métropolitain. L'incapacité des acteurs locaux à créer une arène de négociation à l'échelle métropolitaine renvoie donc en grande partie à la domination du gouvernement sur les grands choix d'aménagement et de développement. Toutefois, l'incapacité des acteurs locaux n'encourage pas le gouvernement à se désengager de ces dossiers.

Les questions identitaires : les fusions, défusions, confusions... la dialectique banlieues/régions face à Montréal

L'émergence d'une coopération métropolitaine bute sur des questions identitaires qui renvoient à l'opposition entre Montréal et la banlieue, voire entre la majorité francophone et la minorité anglophone. Montréal est associée à une image de diversité, notamment avec le développement de l'immigration, alors que l'image de la banlieue renvoie à un Québec plus traditionnel, encore largement blanc, catholique et francophone.

Le drame du dossier des fusions-défusions est une excellente illustration de cette opposition. La mise sur agenda de cette réforme par un gouvernement souverainiste était en partie motivée par ces questions identitaires (même si les arguments portaient principalement sur l'efficacité administrative, la compétition économique ou encore l'équité fiscale). Les réactions que cela a suscitées renvoyaient elles aussi à cette dimension identitaire. Malgré la proposition de l'instauration d'une forte décentralisation au sein de la Ville de Montréal (avec la loi 33), le *West Island* a majoritairement choisi de retrouver un semblant d'autonomie tout en acceptant les incertitudes liées à la mise en place d'un conseil d'agglomération au sein duquel les municipalités défusionnées n'ont que peu de pouvoirs. Cette opposition, largement basée sur la langue mais aussi sur l'économie et une forte tradition de démocratie

locale, explique les difficultés à envisager la constitution de mécanismes de concertation à l'échelle de l'île de Montréal, on peut dès lors comprendre les résistances qu'il faut surmonter dans la perspective d'une concertation à l'échelle de l'ensemble de la métropole.

Au-delà de cette opposition très ancienne, les enjeux métropolitains permettent d'envisager de nouvelles lectures des fractures à l'œuvre. La rivalité qui oppose Montréal aux couronnes apparaît encore plus structurante dans le processus d'émergence de coopérations métropolitaines : « *Un des effets des consultations sur le schéma c'est que les élus de Montréal se sont rendus compte qu'il y avait tout un monde entre Montréal et le reste de la CMM. À l'échelle métropolitaine avec une instance aussi complexe, les élus ont découvert tout ce contexte.* »¹⁷⁹. Cette polarisation économique, sociale et culturelle entre le centre et les couronnes pourrait avoir des impacts politiques, certains chercheurs formulent ce genre d'hypothèse :

« *The pattern suggested here is one in which the inner cities are aligned with the left (particularly with an agenda that supports increased governmental intervention on behalf of the environment, the economy, and provision of public services) and the suburbs with parties and policies of the right (particularly around the cutting of taxes and reductions in government spending)* » (WALKS 2004: 3-4).

Dans le cas québécois, la question nationale structure les débats politiques et ne permet pas d'identifier aussi clairement cette polarisation en termes électoraux. Toutefois les valeurs qui sont portées par les couronnes apparaissent comme étant plus conservatrices (notamment depuis les élections de 2007 avec la percée de l'ADQ dans les couronnes) et donc moins portées à valoriser l'émergence d'une coopération métropolitaine.

¹⁷⁹ Entretien avec un responsable de la CMM, le 12 juin 2006.

2.3. Du projet de schéma à une redéfinition de la place de la CMM au sein du système de gouvernance ?

Quelle sortie de crise ?

Dans ce contexte de crispation des principaux acteurs métropolitains, les fonctionnaires comme les élus responsables de l'élaboration du schéma veulent éviter un « scénario à la CUM » (GAUDREAU and VELTMAN 1985). En effet, dans un climat d'affrontement récurrent entre la ville-centre et la banlieue, l'organisme métropolitain ayant précédé la CMM a mis 18 ans à élaborer un schéma d'aménagement qui a perdu toute consistance et pertinence au fur et à mesure que les années ont passé.

Plusieurs scénarios de sortie de crise se dégagent. Pour sa part, par la voix de la présidente de sa commission de l'aménagement, la CMM reconnaît que :

« De toute évidence, la démarche de planification avancée par le PSMAD doit se poursuivre et faire l'objet d'échanges plus soutenus; c'est en ce sens que la commission de l'aménagement recommande la mise en place de tables de concertation axées sur les grands enjeux stratégiques. Compte tenu de cette recommandation et du contexte électoral municipal qui se présente à l'automne prochain, la Commission recommande également de reporter d'un an, soit au 31 décembre 2006, la date d'adoption du schéma prévue au plus tard le 31 décembre 2005 dans la loi de la CMM. Un tel délai permettra l'appropriation du schéma métropolitain par les partenaires du milieu, cette appropriation étant un des gages du succès de sa mise en œuvre. » (CMM 2005: 32).

Toutefois, ce scénario d'une adoption rapide du schéma sans changer les règles du jeu institutionnel semble de moins en moins probable. En effet, l'adoption du schéma est censée entraîner la perte des compétences en aménagement des MRC. Dans les faits, les acteurs municipaux de la périphérie se sont encore plus opposés à cette disposition de la loi qu'au schéma lui-même. Ils demandent aujourd'hui une modification de la loi sur la

CMM qui établirait un nouveau partage des compétences entre les municipalités, les MRC et la CMM, afin que les MRC gardent une partie de leurs compétences. Cette revendication s'accompagne de rumeurs persistantes quant au dépôt d'un projet de loi allant dans ce sens, si bien que le processus d'élaboration du schéma semble au « point mort » :

« La rumeur court depuis longtemps que les MRC et les agglos vont obtenir des pouvoirs en matière d'aménagement du territoire, ce qui ferait du schéma métropolitain un outil sans doute différent des schémas d'aménagement des MRC partout ailleurs au Québec, mais comment il va être différent, on ne sait pas trop. (...) La ville est favorable au changement de la loi, pour qu'il existe quelque chose au niveau de l'agglo pour les milieux naturels, pour le transport et par le fait même cela entraîne un repositionnement du schéma de la CMM. Probablement vers les enjeux que vous mentionniez [centralité, transport et espaces verts] et qui sont véritablement métropolitains, qui ne sont pas de l'ordre de la piste de moto-neige comme on le retrouve dans les schémas de MRC un peu partout au Québec. »¹⁸⁰.

Ce scénario d'une modification législative prend de l'importance quand on considère le poids et surtout l'influence des banlieues et périphéries montréalaises sur la scène politique provinciale. Les couronnes concentrent en effet l'essentiel du « swing vote » qui fait et défait les majorités à chaque nouvelle élection. Lors de la réorganisation municipale, cette influence politique avait permis à la couronne nord d'échapper en partie à la vague de fusions.

L'ébauche d'une sortie de crise

De manière à anticiper les évolutions législatives et surtout afin de dépasser les oppositions suscitées par son PSMAD, la CMM a adopté une attitude pragmatique en identifiant une série de nouvelles orientations : *« Aujourd'hui, on travaille sur les nouvelles orientations du schéma et on regarde : ça c'est réglé, ça, ça va bien et donc*

¹⁸⁰ Entretien avec un responsable de la ville de Montréal, le 29 mai 2006.

sur 10 ou 12 points, il n'y en a peut-être que 3 ou 4 qui posent problème avec évidemment le périmètre, la densité. »¹⁸¹.

La CMM a donc travaillé et présenté de manière officielle, une série de nouvelles orientations. Celles-ci ont pris en considération les remarques formulées lors des consultations et peuvent dès lors apparaître comme étant moins ambitieuses mais peut-être plus rassembleuses :

- définir le périmètre d'urbanisation métropolitain sur la base des périmètres d'urbanisation en vigueur ;
- moduler les cibles d'augmentation de la densité selon les caractéristiques du milieu ;
- planifier les infrastructures de transport de façon à intégrer les problématiques d'aménagement ;
- renforcer les corridors de développement des grappes métropolitaines identifiées au PDE ;
- préciser les moyens à privilégier afin d'assurer la préservation et la mise en valeur du patrimoine bâti ;
- identifier les espaces naturels à protéger, en priorisant les espaces identitaires de la région métropolitaine ;
- assurer l'aménagement durable de la zone agricole décrétée ;
- réduire les conflits d'usage et les risques naturels ou anthropiques ;
- orienter le développement en priorisant les investissements et l'implantation des activités de façon à renforcer la structure polycentrique de la région métropolitaine.

Cette difficulté à élaborer le schéma métropolitain illustre les limites que rencontre la CMM dans son affirmation au sein des différents réseaux d'acteurs métropolitains. En effet, la création de la CMM permet d'expérimenter une échelle de planification qui était jusque-là encore largement inédite. Cependant l'organisme est encore très jeune et n'a pas terminé la définition de l'ensemble de ces politiques. Au-delà de ce contexte institutionnel, la CMM peine à s'affirmer comme outil de gouvernance permettant de

¹⁸¹ Entretien avec un responsable de la CMM, le 12 juin 2006.

créer l'arène de négociation capable d'articuler les stratégies élaborées aux différents acteurs et à leurs ressources.

Dans un contexte métropolitain caractérisé d'un côté, par une pluralisation toujours grandissante des acteurs et de leurs intérêts et de l'autre, par des capacités financières qui sont contraintes ; l'élaboration d'un projet métropolitain peut être l'outil capable de faire dialoguer ces différentes ressources afin de répondre efficacement aux enjeux métropolitains (PINSON 2005).

Une CMM encore en émergence

Alors que la CMM apparaissait initialement comme la pièce maîtresse de la réorganisation municipale, les fusions l'ont reléguée à l'arrière-plan. Plusieurs années après la création de la CMM, deux de ses principaux membres (Montréal et Longueuil) sont encore en pleine recomposition suite au processus de défusion. De ce fait, l'institution métropolitaine semble encore incapable d'affirmer son leadership sur la métropole : « *La reconnaissance implique le pouvoir, c'est au cœur des mécanismes d'évolution de la CMM par rapport aux autres acteurs. Le gouvernement n'est pas parvenu à esquisser un cadre institutionnel clair avec encore des choses équivoques. Le climat d'affrontement reste...* »¹⁸².

Les fusions ont donc brouillé et ralenti le processus d'affirmation de la CMM en tant qu'autorité supra-municipale et vecteur de gouvernance métropolitaine. Ce choix du gouvernement visant à favoriser un palier local fort, au détriment d'un palier métropolitain fort n'est pas sans rappeler l'emprise que la Ville de Montréal entretenait sur le traitement des enjeux métropolitains entre 1940 et 1960 : « *le gouvernement du Québec ne supporte pas vraiment la CMM, alors qu'en principe, on était un trait d'union entre le monde municipal et le gouvernement du Québec.* »¹⁸³.

¹⁸² Entretien avec un responsable du MAMR, le 19 mai 2006.

¹⁸³ Entretien avec un responsable de la CMM, le 12 juin 2006.

Cette situation peut être ramenée au contexte québécois où la question nationale structure largement les agendas politiques. Ainsi, certains souverainistes lient le règlement de cette question métropolitaine au règlement de la question nationale : « *La question métropolitaine est liée à celle de l'indépendance ; Montréal et sa région c'est la moitié de la Province. Le problème c'est que le Québec n'a pas de statut national, alors le métropolitain est pris en sandwich entre les volontés du municipal et du fédéral, c'est la raison pour laquelle Québec hésite à faire des transferts vers l'échelle métropolitaine.* »¹⁸⁴.

Comme un certain nombre d'instances métropolitaines, la CMM est un organisme de coordination, de planification et de financement qui détient peu de pouvoirs exécutifs et opérationnels, mais comme le note l'OCDE :

« son rôle en tant que médiateur de conflits régionaux et coordonnateur des investissements publics est en revanche potentiellement très important. En assurant de façon intégrée la planification et les investissements en infrastructures de transport et autres infrastructures stratégiques, la CMM peut en effet contribuer à renforcer la compétitivité globale de la région métropolitaine, réduire la congestion et les externalités environnementales et améliorer la qualité de vie. Cet objectif pourra être atteint en intégrant la planification et les investissements dans le domaine des transports et des autres infrastructures stratégiques. (...) Cette perspective globale sur la région peut l'habiller à faire contrepoids aux forces politiques qui dirigeraient les investissements d'infrastructures vers les zones les plus influentes politiquement » (OCDE 2003: 104).

¹⁸⁴ Entretien avec R. PERREAULT, Directeur général du Conseil régional de l'environnement de Montréal, ancien ministre (PQ) de la métropole et ancien élu municipal montréalais, le 11 mai 2006.

Conclusion

Les démarches de planification métropolitaine ont une dimension essentiellement processuelle et peuvent donc générer de nouveaux mécanismes de gouvernance. Marseille et Montréal développent a priori des démarches différentes. Marseille élabore un projet métropolitain qui constitue l'essence même de la coopération et permet ainsi d'éviter certaines questions conflictuelles liées notamment à l'institutionnalisation de la métropole. Cette dynamique est alors une bonne illustration du nouveau régionalisme métropolitain (SAVITCH and VOGEL 2000). Montréal développe quant à elle une approche plus conventionnelle qui s'inscrit dans un régionalisme métropolitain plus traditionnel avec l'élaboration d'un schéma métropolitain. Cette approche plus traditionnelle de la planification qui se concentre sur les mécanismes de régulation de l'usage des sols a suscité de nombreuses oppositions, servant même d'expiatoire à la création de la CMM.

Malgré cette différence d'approche, les deux métropoles butent sur des obstacles en partie similaires. Elles peinent tout d'abord à prendre en compte les aspects traditionnels de la planification en traitant de manière efficiente les questions de régulation de l'usage des sols à l'échelle métropolitaine. Cette difficulté renvoie à l'incapacité à discuter des différents modèles de développement possibles et surtout à élaborer et assumer des mécanismes de redistribution entre les territoires, par l'intermédiaire de mécanismes fiscaux notamment. Cette étude révèle donc l'inaptitude à traiter ces problèmes, que ce soit dans des démarches traditionnelles comme à Montréal où les acteurs se mobilisent contre et marginalisent ces questions ou dans des démarches plus stratégiques comme à Marseille où les acteurs prennent bien soin de ne pas s'engager dans ces enjeux. Cette problématique de la régulation de l'usage des sols permet d'exprimer les conflits et les oppositions existant au sein de la métropole.

Afin de dépasser ces dimensions conflictuelles, Marseille et Montréal préfèrent développer des approches stratégiques. Elles prennent ainsi en compte la remise en

cause du modèle traditionnel de planification développé à partir des années 1980. Ce tournant stratégique prend la forme de projets moins contraignants, mais plus proactifs quant au positionnement économique dans un contexte de compétition et de globalisation.

La considération des approches théoriques les plus contemporaines semble plus difficile. La réalisation du tournant collaboratif semble, de ce fait, encore largement inachevée à Marseille comme à Montréal. Au-delà de l'expression des conflits et des oppositions qui peuvent exister, il y a une difficulté à créer une arène de négociation et de décision à l'échelle métropolitaine. Cette incapacité peut s'expliquer de manières différentes : le poids encore important de l'État, la pluralisation des acteurs et des enjeux, la faible structuration des groupes d'affaires, l'absence de véritable société civile métropolitaine,...

Les cas marseillais et montréalais illustrent les formes contemporaines de la planification métropolitaine. Celles-ci se caractérisent par une certaine continuité avec l'ambition de développer un discours et un projet global. Toutefois, ces modes de planification centrés notamment sur la régulation de l'usage des sols rencontrent de nombreuses oppositions quant à leurs implémentations. La prise en compte des apports du courant stratégique permet alors d'envisager les pratiques actuelles sous le sceau du renouveau, toutefois l'incapacité à développer des processus collaboratifs permet de nuancer cet enthousiasme. Au-delà du fossé qui peut exister entre théories et pratiques (ALEXANDER 1997), il convient finalement d'admettre que la constitution d'un espace politique métropolitain demande du temps. Dès lors, les évolutions constatées à Marseille et Montréal apparaissent comme largement inédites et demandent certainement encore du temps avant de prendre toute leur ampleur.

CHAPITRE 12 : UNE PLANIFICATION MÉTROPOLITAINE, MOINS SPATIALE, PLUS STRATÉGIQUE MAIS PAS ENCORE COMPLÈTEMENT COLLABORATIVE

Introduction

Au terme de cette comparaison entre Marseille et Montréal, nous pouvons revenir sur la signification théorique des démarches métropolitaines observées. À partir de ces deux cas et même au-delà, que signifient les pratiques contemporaines de planification métropolitaine :

- Qu'empruntent les démarches de planification aux différents courants théoriques ?
- Dans quelle mesure les pratiques ont-elles pris en compte le tournant paradigmatique en faveur de l'approche collaborative ?
- À l'issue de cette recherche, comment peut-on redéfinir l'idéal-type défini initialement ?

Pour répondre à ces questions, nous verrons d'abord comment les différents courants théoriques (traditionnel, stratégique et collaboratif) influencent les pratiques et ensuite nous reviendrons sur l'idéal-type de la planification métropolitaine actuelle.

1. Les difficultés de l'approche traditionnelle : la régulation de l'usage des sols reste un défi

1.1. La difficulté à construire des consensus pour réguler l'usage des sols à l'échelle métropolitaine

L'approche traditionnelle de la planification qui vise à déterminer l'usage des sols ne se situe plus au centre des préoccupations actuelles des pratiques de la planification urbaine (MOTTE 2006). Cet objectif s'inscrivait parfaitement dans la période moderniste qui a suivi l'après-guerre. La planification spatiale était alors associée à une forte volonté de régulation et de modernisation de la société. Toutefois, la crise du modernisme (HAMEL 1996; 1997) a révélé les limites de cette planification en mettant en évidence les conflits entre acteurs qui rendaient caducs l'application de tels plans. Ces difficultés ont conduit à la remise en cause du modèle rationnel de planification qui a conduit à l'émergence des courants stratégique (PADIOLEAU and DEMEESTERE 1989), puis collaboratif (HEALEY 1997).

Aujourd'hui, la planification traite toujours de la régulation de l'usage des sols mais dans une perspective moins ambitieuse. Cet aspect est souvent enfermé dans une approche technocratique, fréquemment déconnectée des aspects plus stratégiques ou communicationnels de la planification urbaine. Dans ce sens, l'aménagement du territoire à travers les démarches de planification est vu comme une contrainte imposée du haut vers le bas. Les élus ne se reconnaissent pas facilement dans ces pratiques de régulation de l'usage des sols qui peuvent créer des controverses, pour eux, l'aménagement divise alors que le développement peut réunir.

Cette situation prend une acuité toute particulière à l'échelle métropolitaine. Les métropoles qui connaissent une structuration de leur espace politique sont rares ; dès

lors, il est tout aussi exceptionnel de trouver des cadres formels à la planification métropolitaine pouvant aborder les questions techniques de la régulation de l'usage des sols. Lorsqu'une telle approche est effectuée, l'État a souvent le leadership comme le montrent l'exemple français des DTA ou le cadre d'aménagement de la métropole à Montréal.

Cette difficulté à réguler l'usage des sols renvoie à la crise de la rationalité moderne qui associée au néo-libéralisme tend à marginaliser les approches les plus régulatrices et interventionnistes de la planification. D'un point de vue plus pragmatique, cela révèle la difficulté à construire des consensus à l'échelle métropolitaine lorsqu'il n'y a pas d'arène de négociation plus ou moins formellement constituée.

1.2. La sélection des enjeux métropolitains

La globalisation de l'économie constitue le nouveau référentiel des politiques publiques et conduit à une relecture des enjeux de la planification urbaine. Alors que les métropoles sont le territoire de prédilection de cette globalisation (VELTZ 1996), les enjeux métropolitains se transforment. Les acteurs les identifient et surtout les sélectionnent. Il s'agit, en fait, d'appliquer les théories de la planification stratégique qui consiste à établir un diagnostic du territoire, en faisant apparaître les forces et les faiblesses dans un contexte de contrainte et d'opportunité (PADIOLEAU and DEMEESTERE 1989; TREPANIER 1995). Tout naturellement, les questions de développement économique et de marketing urbain deviennent les éléments centraux des politiques métropolitaines. Marseille et Montréal illustrent bien cette dynamique avec des politiques qui visent à valoriser l'attractivité : le projet du quartier international de Montréal et l'opération *Euroméditerranée* à Marseille. De plus, les politiques de développement économique tentent aussi de renforcer la compétitivité avec les politiques de grappes métropolitaines à Montréal et les pôles de compétitivité à Marseille. Ces deux politiques visent à créer des synergies entre les acteurs publics et privés de la recherche et du développement économique. Ces politiques de

développement économique illustrent aussi le développement des partenariats public-privé qui s'inscrivent dans une conception plus anglo-saxonne (JOUVE 2003) de la gouvernance, celle-ci faisant plus de place aux acteurs privés, à l'image des chambres de commerce qui connaissent une influence grandissante à Marseille comme à Montréal.

Cette sélectivité des enjeux métropolitains s'inscrit dans la crise de la planification traditionnelle, dans la montée du référentiel néo-libéral (JOBERT 1994) et dans la crise du modernisme qui remet en cause les idéaux sociaux associés à la planification rationnelle-globale. Dans cette perspective, les questions de cohésion du territoire restent largement orphelines à l'échelle métropolitaine. Leurs prises en charge s'effectuent plus facilement à l'échelle nationale qui constitue le cadre traditionnel des mécanismes de régulation issus de l'Etat providence, mais aussi à l'échelle locale des municipalités ou des agglomérations depuis les différents mouvements de décentralisation.

1.3. « After Rationality, What ? » (ALEXANDER 1984)

Les difficultés à réguler l'usage des sols à l'échelle métropolitaine et la sélectivité des enjeux qui sont investis par la planification illustrent la remise en cause du modèle traditionnel de la planification. Alors que les approches stratégiques, puis collaboratives ont permis de mettre en évidence de nouveaux paradigmes, les questions posées par le modèle rationnel restent d'actualité (ALEXANDER 1984).

Ces questions sont particulièrement pertinentes à Marseille et à Montréal. En effet, ces deux métropoles rencontrent des obstacles en grande partie similaires. Elles peinent à discuter réellement du modèle de développement à adopter ; à traiter des aspects redistributifs (économiques, sociaux, fiscaux,...) de l'aménagement du territoire ou encore de la localisation et de la réalisation d'équipements métropolitains d'envergure potentiellement conflictuels (autoroutes, incinérateur, lignes de trains,...) (KUNZMANN

2004). Ces obstacles correspondent, en fait, à ceux qui sont venus remettre en cause l'approche traditionnelle de la planification.

La planification métropolitaine actuelle élabore des stratégies et des partenariats inédits (MOTTE 2006). L'émergence de nouvelles arènes de discussion à l'échelle métropole engendre de nouvelles représentations territoriales pour les acteurs qui y participent. De nouveaux enjeux sont alors mis à jour et peuvent se trouver en concurrence avec les enjeux urbains plus traditionnels :

« la métropolisation fait émerger sur le même plan les enjeux d'aménagement et de développement hérités de l'agglomération centrale et les enjeux généralement orphelins du développement métropolitain : la patrimonialisation des centres-villes contre la spécialisation accrue de la périurbanisation, la promotion des tramways défenseurs de l'attractivité des cœurs d'agglomérations contre l'équation difficile du transport collectif en ville diffuse, la reconstitution d'une chaîne du logement pour tous contre l'étalement résidentiel... Si enjeux hérités et enjeux orphelins sont encore, quant aux rapports de pouvoir dont ils sont le support, dans une relation asymétrique, la multiplication des arènes formelles ou informelles (ici le ScoT, là une conférence métropolitaine...) permet aujourd'hui de les faire coexister dans une même représentation collective de la métropole. » (SCHERRER 2007: 220-221).

Toutefois, les enjeux métropolitains sont rarement abordés dans leur globalité. La complexité métropolitaine est alors ignorée pour laisser place à une vision de la planification qui se focalise sur quelques éléments clés liés au développement économique. Le risque consiste alors à ignorer d'autres problèmes potentiellement plus conflictuels car liés à des questions de régulation des sols ou de redistribution. Néanmoins, ces enjeux sont porteurs de sens pour l'espace métropolitain car face à la complexité métropolitaine, ils sont intimement reliés aux bases de l'attractivité et du développement économique. La question de la construction d'une nouvelle rationalité pour la planification reste donc pertinente et actuelle pour tracer les voies d'une planification intégrée (pour ne pas dire globale comme dans la planification

« rationnelle-globale ») capable d'arbitrer entre les valeurs contradictoires de l'aménagement : efficacité économique, équité territoriale et préservation de l'environnement.

2. Face à la globalisation, des approches plus stratégiques

2.1. La compétition globale pour créer de nouvelles capacités d'action collective

Les projets métropolitains présentent toujours l'objectif du positionnement dans la concurrence mondiale. Marseille est à la 23^e place européenne et voudrait se hisser à la 20^e place alors que Montréal se trouve à la 26^e place nord-américaine et voudrait rejoindre le groupe des cinq premières métropoles du continent.

Les enjeux de développement économique apparaissent comme le meilleur moyen de mobiliser les différents acteurs métropolitains. Le référentiel de la globalisation est partagé par l'ensemble des acteurs même s'ils ne l'envisagent pas nécessairement de la même façon. Ce défi permet alors d'envisager la création de nouvelles capacités d'action collective. Les objectifs peuvent se matérialiser dans de grands projets : la réalisation d'un quartier des affaires ; la rénovation d'anciens espaces portuaires ; la valorisation de la culture, du tourisme, des loisirs avec l'organisation de grands événements ; la construction ou l'agrandissement d'un aéroport international ; l'amélioration de la desserte en transports (routier ou ferroviaire) ; la valorisation de l'activité de congrès.

La réalisation de ces projets se concrétise par la mise en place de partenariats le plus souvent inédits, à l'image des projets d'*Euroméditerranée* à Marseille (DUBOIS and OLIVE 2001) ou encore du Quartier international ou du Quartier des spectacles à Montréal. Ces nouvelles coalitions entre les différents niveaux de gouvernement et

surtout, avec les acteurs privés, génèrent de nouvelles capacités d'action collective (PINSON 2005), même si les projets ne sont, pour leur part, pas tout à fait nouveaux.

Dans cette perspective, la pratique actuelle de la planification métropolitaine apparaît comme étant fortement marquée par l'approche stratégique tant elle a dépassé la question de la régulation de l'usage des sols, pour se concentrer sur des objectifs largement tournés vers le développement économique. Toutefois, alors que l'approche stratégique recherche des résultats à travers la réalisation de projets, le passage de la mise sur agenda à la mise en œuvre concrète paraît souvent problématique ou du moins assez longue.

2.2. Le difficile passage du projet aux projets

L'exécution des grands projets qui permettent d'envisager le passage à l'action par la traduction concrète des grands objectifs de la planification d'inspiration stratégique est souvent problématique. Ces projets s'inscrivent dans la compétition globale entre les villes et les territoires, mais il arrive fréquemment qu'ils ne soient pas tout à fait inédits. Ils constituent parfois de véritables serpents de mer des politiques urbaines à l'image, par exemple des projets ferroviaires censés relier le centre-ville de Montréal à son aéroport ou ceux permettant de relier les principales villes de l'aire métropolitaine marseillaise. Ces deux exemples illustrent parfaitement les enjeux métropolitains présentés par K. KUNZMANN (2004). Les différents projets que l'on retrouve dans la majeure partie des métropoles ont potentiellement une dimension conflictuelle. Or la faiblesse des arènes de discussion et de négociation à l'échelle métropolitaine permet rarement de trouver rapidement des solutions.

L'intérêt d'une approche stratégique de la planification consiste donc à assurer la sélection des projets les plus structurants et pertinents pour la métropole. La participation des acteurs à cette identification permet ensuite d'envisager leur mobilisation autour de la réalisation. Le défi d'une planification stratégique à l'échelle

métropolitaine consiste à créer les conditions d'un consensus sur l'identification des forces et des faiblesses du territoire afin que les acteurs se mobilisent autour de quelques projets structurants (TREPANIER 1995). Cette mobilisation collective autour de la recherche de résultats permet alors d'envisager la création de nouvelles capacités collaboratives.

3. Une collaboration limitée aux élites

3.1. La gestion métropolitaine : une affaire d'élite

La planification métropolitaine, plus généralement, la gestion métropolitaine reste l'apanage d'un petit réseau d'acteurs que l'on peut qualifier d'élitiste. Sur le modèle de la théorie des régimes urbains développé par C. STONE (1989) à partir du cas d'Atlanta, la gestion urbaine consiste souvent en un équilibre entre acteurs publics et acteurs privés. Alors que les enjeux métropolitains sont souvent enfermés dans des approches techniques et technocratiques, ces questions ne sont pas investies par un grand réseau d'acteurs mais plutôt par une certaine élite. Il s'agit d'une part, des grands élus qui gèrent les dossiers sans véritablement saisir les opportunités d'un véritable débat public : le cas marseillais est particulièrement exemplaire à cet égard, avec une coopération métropolitaine qui réunit les présidents des intercommunalités ou leurs « sherpas » sans que les conseils communautaires soient véritablement associés ; d'autre part, des élites économiques qui participent aussi à ces processus, leurs principaux représentants étant les élus des chambres de commerce. À Marseille comme à Montréal, nous pouvons constater une grande proximité entre les élites politiques et économiques quant à l'identification des enjeux métropolitains. Ce couple des élites politiques et économiques peut aussi s'envisager comme une alliance visant à légitimer un processus de coopération et de projet métropolitain auprès d'acteurs politiques et économiques plus périphériques qui ne perçoivent pas nécessairement l'intérêt de telles démarches.

La planification métropolitaine s'inscrit possiblement dans la perspective tracée par le courant collaboratif mais n'en adopte pas tous les aspects. La collaboration des élites permet en effet, d'envisager une synergie et une dynamique capable de créer de nouvelles capacités d'action publique. Toutefois, cette collaboration exclut la majeure partie des réseaux d'acteurs métropolitains, notamment les plus fragiles :

« ce processus peut paraître élitiste et confisqué par ceux qui détiennent une parcelle de pouvoir, qu'il soit politique ou économique, ou de savoir (universitaires, journalistes...). Dans cette logique, l'expression du citoyen apparaît circonscrite dans un cadre institutionnel dépassé (débat municipal), et celle de l'habitant ou/et du militant participatif, limitée au cadre ultra local du quartier. Or les enjeux de développement métropolitain se posent à une autre échelle, dépourvue aujourd'hui de représentation démocratique directe. »
(PARIS 2007: 205).

3.2. La métropole, échelle subsidiaire de la participation

Le mode de gestion des démarches métropolitaines renvoie à la figure de l'élitisme et fait ainsi de la métropole, l'échelle subsidiaire de la participation des citoyens. Le premier facteur d'explication réside dans la structuration des groupes de pression qui n'ont pas (encore ?) adopté la métropole comme niveau de référence. L'échelle nationale et l'échelle locale des municipalités restent en effet, les références en matière de structuration de la société civile. Les enjeux métropolitains sont souvent trop complexes pour être perçus par les citoyens. Dans ce cas, les mécanismes de la démocratie représentative prennent le pas sur ceux de la démocratie participative. Bien souvent, la seule volonté de participer de la part des citoyens s'inscrit dans des réactions d'opposition face à des projets. Généralement ces réflexes de type NIMBY ne concernent pas les énoncés de vision métropolitaine, mais plutôt les projets particuliers, notamment d'infrastructures (KUNZMANN 2004).

Le deuxième facteur d'explication réside dans la structuration institutionnelle de ces métropoles. Les institutions métropolitaines sont rares et lorsqu'elles existent, elles sont bien souvent jeunes (SCHERRER 2007) ou encore détiennent peu de pouvoirs comme c'est le cas à Montréal. Face à ces logiques en grande partie informelles, les groupes de pression n'ont pas encore effectué le « rescaling » déjà réalisé par les élites économiques (BRENNER 2004).

L'étude des pratiques de la planification métropolitaine permet de cerner la difficulté qui peut exister à développer des approches communicationnelles dans des espaces faiblement structurés par des institutions ou des groupes de pression. Dans cette perspective, des partenariats et des collaborations entre acteurs apparaissent mais ne donnent pas lieu à un véritable débat public. Les acteurs les moins structurés en groupe de pression, soit les plus fragilisés sont marginalisés. Toutefois, cette situation n'est pas forcément inéluctable, nous pourrions imaginer le développement de mécanismes d'*empowerment* en direction de ces citoyens, avec des sondages, la formation de jurys populaires, etc.

4. Retour sur l'idéal-type : une planification informelle, entre stratégie et élitisme

Cette recherche comparative se base sur l'utilisation d'un idéal-type qui a été élaboré à partir de la « littérature théorique ». Cette vision quasi normative de la planification métropolitaine doit maintenant être évaluée au regard des pratiques réellement développées. En d'autres termes, il s'agit de mesurer la distance entre la théorie représentée par l'idéal-type et les pratiques matérialisées notamment par les cas de Marseille et de Montréal. Cette évaluation reprend ainsi les différents critères utilisés dans le chapitre 3.

4.1. L'évolution de l'idéal-type

Origines

Cette nouvelle planification métropolitaine émerge d'un point de vue pragmatique à partir des années 1990-2000, en lien avec la prise de conscience des processus de globalisation et de métropolisation. D'un point de vue théorique, ce renouveau correspond à l'émergence de l'approche collaborative en tant que nouveau paradigme dominant de la planification. Du point de vue des pratiques, cette planification s'inscrit dans la dynamique du nouveau régionalisme métropolitain avec des démarches métropolitaines plus souples.

Objectifs et valeurs fondatrices

Cette planification métropolitaine découle d'un pragmatisme capital qui lui permet de se focaliser sur les résultats et sur les acteurs en présence. Dans les faits, l'élaboration d'un contenu fort devient un outil de construction du consensus.

Territoires

La définition du périmètre renvoie à la fois au territoire et à ses enjeux, mais aussi aux acteurs en présence. Le territoire peut devenir élastique et évoluer au gré des alliances politiques. Par rapport à l'approche traditionnelle de la planification, le territoire ne correspond plus forcément à une réalité statistique et tend à devenir informel en reflétant plus un processus qu'un contenu de planification. De plus, cette nouvelle planification prend acte de l'avènement d'une société et d'un territoire qui fonctionnent maintenant dans une logique de réseau : il s'agit alors de repérer des objets et / ou des acteurs clés tout en ne niant pas leur intégration au sein de réseaux à l'échelle métropolitaine.

Acteurs

Alors que l'approche collaborative désire rassembler tous les acteurs au sein du processus de planification, la réalité des rapports de pouvoir et des différences de

ressources entre les différents acteurs oblige à relativiser cette vision. Les démarches de planification métropolitaine peinent à rassembler des acteurs autour de nouvelles coopérations métropolitaines. Lorsque des coalitions émergent, elles restent l'apanage des élites politiques et économiques qui les confisquent, sans que les citoyens - organisés ou non en groupe de pression - puissent réellement y participer.

Rôle du planificateur

Le planificateur est présent dans son rôle d'expert car il détient une somme importante d'informations et de savoir-faire, notamment dans un contexte métropolitain où les enjeux urbains apparaissent fort complexes. Toutefois, cela ne l'amène pas à exercer une position dominante au sein des arènes de discussion où il a souvent un rôle de médiateur entre les élites politiques et économiques. Parfois le manque d'implication des élus permet aux planificateurs de se retrouver au centre des différents processus, ils peuvent ainsi se retrouver à exercer des responsabilités politiques en plus que techniques. Et enfin, les difficultés à structurer un débat public métropolitain permettent de nuancer les figures d'un planificateur qui s'effacerait devant l'engagement des citoyens.

Méthodes

À la différence de l'idéal-type présenté initialement, il convient de noter que les méthodes de cette nouvelle planification ne correspondent pas à la rencontre des différentes approches. L'approche spatiale chère au courant traditionnel est largement marginalisée tant la régulation de l'usage des sols paraît conflictuelle. Il lui est préféré une approche stratégique qui permet de sélectionner des enjeux et des projets afin de mobiliser quelques acteurs clés dans l'atteinte de résultats. Les méthodes communicationnelles sont en partie utilisées, mais rarement au-delà d'un cercle élitiste rassemblant les acteurs politiques et économiques les plus influents. Dans ce sens les différentes méthodes utilisées ne s'inscrivent pas dans l'idéal collaboratif.

Processus décisionnel

L'épreuve du terrain révèle un processus décisionnel assez éloigné de la littérature sur la planification collaborative. Les rapports de pouvoir apparaissent, en effet, structurants et empêchent l'émergence d'arène de négociation et d'action ouvertes, notamment dans un contexte où l'épaisseur institutionnelle des métropoles est faible. Les mécanismes de collaboration avec la société civile ou encore d'*empowerment* en faveur de certains acteurs restent l'exception. La métropole apparaît alors comme l'échelle subsidiaire de la participation des citoyens aux démarches de planification.

Instruments

Les instruments de ce nouveau modèle normatif de planification sont mixtes, de manière à favoriser l'articulation des stratégies spatiales et des stratégies d'acteurs. Ils renvoient alors à l'aspect incitatif de l'approche stratégique, mais aussi à l'aspect communicationnel de l'approche collaborative.

Contenu

Le contenu de ces planifications métropolitaines entérine le rejet ou l'échec des approches spatiales qui se focalisent sur la régulation de l'usage des sols. Le projet métropolitain met alors en valeur des objets spécifiques qui se concentrent surtout sur l'attractivité externe et peuvent aussi traiter de la cohérence interne de la métropole. La sélectivité autour de quelques objets peut créer de nouvelles alliances entre acteurs, dans cette perspective, le contenu de cette nouvelle planification métropolitaine devient un outil de construction de consensus entre les différents acteurs. Par ailleurs cette sélectivité en matière de contenu peut aussi participer à la marginalisation d'une vision globale du territoire qui permettrait d'arbitrer entre les valeurs contradictoires de la planification (efficacité économique, équité territoriale et préservation de l'environnement).

Mise en œuvre

La mise en œuvre correspond à une démarche continue et itérative qui permet de s'adapter à l'évolution du contexte spatial comme politique. La mobilisation de

différents instruments d'action publique est alors l'occasion de maintenir l'interaction et le consensus entre les acteurs afin d'atteindre des objectifs communs. Cette dynamique apparaît comme étant largement informelle dans le sens où elle n'est pas nécessairement liée à une institutionnalisation de l'espace métropolitain. Plus que l'aspect réglementaire d'un plan ou encore la signature d'un contrat, la mise en œuvre tend à reposer sur la qualité et la sincérité des alliances qui ont été conclues entre les différents acteurs : la mise en place d'une « culture de gouvernance ».

4.2. « *Planning styles in conflict* » (INNES and GRUBER 2005)

Depuis les années 1960, les démarches de planification métropolitaine ont beaucoup évolué. Cette transformation correspond en partie au renouveau du champ théorique. L'observation des pratiques révèle des références théoriques très diverses. Les différents courants théoriques correspondant à des styles de planification qui se retrouvent en conflit entre eux. À partir du cas de la commission de transport de San Francisco, J. INNES et J. GRUBER (2005) notent l'existence de divers styles qui sont en interaction, voire en conflit. À l'intérieur des quatre styles de planification, se distingue l'approche collaborative, présentée comme un idéal ou encore un objectif à atteindre dans les pratiques de planification.

Les démarches marseillaise et montréalaise peuvent se prêter à cette analyse par les styles de planification. Elles apparaissent, en fait, fort différentes : la première s'inscrit dans le courant stratégique et intègre une partie de l'approche collaborative alors que la seconde correspond à une pratique plus traditionnelle, même si elle a pris en compte une partie du modèle stratégique.

Toutefois, le tournant paradigmatique en faveur de l'approche collaborative apparaît comme encore largement inédit. En effet, alors que les deux cas étudiés dans cette thèse présentent des profils différents, Marseille et Montréal se caractérisent par une difficulté analogue à créer une arène de discussion à l'échelle métropolitaine capable de

stabiliser un « régime urbain » (STONE 1989) de nature métropolitaine rassemblant les acteurs publics, privés et la société civile autour d'une stratégie commune. Ces deux métropoles illustrent ainsi le fossé qui peut exister entre l'évolution du champ théorique et celui des pratiques (ALEXANDER 1997). Elles correspondent finalement à la réapparition d'une pratique de la planification métropolitaine, alliant la figure du renouveau avec une pratique moins spatiale et plus stratégique et la figure de la continuité avec une certaine difficulté à réaliser ce tournant collaboratif.

Conclusion : Le fossé entre théories et pratiques

Le lien entre théories et pratiques est subtil : « *Theories are tools that mask as much as they reveal.* » (ALLMENDINGER 2002: 24). Les théories se construisent souvent à partir des pratiques tout en proposant de les faire évoluer et les pratiques se nourrissent des théories tout en alimentant leurs développements.

Nous pouvons ainsi différencier deux grands types de théories (FALUDI 1973: 3-8). D'une part, les théories normatives se basent sur des valeurs et définissent ce que les pratiques devraient être. Il s'agit alors des « *theories of planning* ». Dans une perspective semblable, nous retrouvons les théories prescriptives qui se basent sur l'action et présentent les meilleurs moyens d'arriver à un objectif précis. Il s'agit alors des « *theories in planning* ». D'autre part, les théories empiriques se basent sur la réalité pour expliquer et généraliser les faits observés.

Cette opposition permet de mieux comprendre le fossé existant entre théories et pratiques. À cet égard, E. P. ALEXANDER (1997) pose quelques questions :

- Existe-t-il réellement un divorce entre théories et pratiques ?
- S'il existe, que peut-on faire pour y répondre ?

E. P. ALEXANDER arrive à la conclusion qu'on ne peut pas combler le fossé entre théories et pratiques. Il explique cette situation par l'existence d'un « marché » entre les théories, mais ne s'en inquiète pas réellement.

Toutefois, la question du fossé entre théories et pratiques se pose différemment en fonction des approches théoriques. Nous pouvons l'observer à partir des différents courants que nous avons identifiés. L'approche traditionnelle a été fortement remise en cause par les théoriciens qui ont suggéré de combler le fossé en avançant de nouvelles approches. Le courant stratégique propose ainsi de se rapprocher des pratiques et l'étude des cas marseillais et montréalais démontre les apports qui ont été intégrés dans les pratiques. L'approche collaborative offre aussi, à sa manière, de combler le fossé mais y parvient peut-être moins bien que l'approche stratégique. Nous pouvons l'expliquer par un positionnement plus normatif qui renvoie à ce que J. INNES et J. GRUBER (2005) présentent comme étant un idéal ou un objectif. De plus, nous pouvons noter que cette approche théorique propose une nouvelle rationalité basée sur la communication. Toutefois, lorsqu'il s'agit de traduire cette ambition dans les faits, cela devient assez difficile notamment parce que cela implique que les planificateurs acceptent de perdre leur statut d'expert et leur position dominante et que les élus reconnaissent une autre forme de légitimité que celle de la démocratie représentative.

À l'image de cette métaphore du fossé, les pratiques de la planification métropolitaine contemporaine s'inspirent ou, du moins, correspondent à certaines influences théoriques. Alors que la planification rationnelle a été remise en cause, l'approche spatiale est toujours en partie présente et pose des questions qui restent pertinentes tant elles demeurent sans réponses. Le courant stratégique a permis de combler en partie le fossé en se rapprochant de l'action à la recherche des résultats. Néanmoins, le tournant collaboratif reste un concept théorique, encore largement éloigné de la réalité des pratiques tant la rationalité communicationnelle semble difficile à implémenter. À l'avenir l'évolution des pratiques permettra peut-être de combler ce fossé, à moins que d'autres approches théoriques proposent de nouvelles voies pour y parvenir...

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les cas marseillais et montréalais ont été choisis afin d'illustrer la prise en compte du processus de métropolisation dans les pratiques de la planification urbaine. Le choix d'une comparaison franco-québécoise fut motivé par la concordance des agendas législatifs. Alors que ces deux métropoles ont connu un déficit de coopération pendant plusieurs décennies, elles s'engagent au même moment dans la mise en œuvre de réformes institutionnelles et plus généralement dans un certain renouveau du développement territorial. Toutefois, Marseille et Montréal n'ont pas fait les mêmes choix. Le gouvernement québécois a créé la Communauté métropolitaine de Montréal avec l'ambition d'élaborer un schéma métropolitain alors que le gouvernement français a choisi de favoriser une coopération métropolitaine moins formelle devant aboutir à l'élaboration d'un projet métropolitain.

Pour conclure ce travail, il convient de revenir sur les questionnements et hypothèses qui ont jalonné cette recherche. Celle-ci s'articule autour d'une relation entre deux variables. Une première variable indépendante renvoie au contexte urbain marqué par les phénomènes de métropolisation et de mondialisation qui fait apparaître de nouveaux enjeux métropolitains. Une seconde variable, que l'on peut considérer comme dépendante de la première, renvoie à la question du renouveau des démarches de planification à l'échelle métropolitaine. L'enjeu de cette thèse est donc de tenir compte des contingences entre le renouveau et la continuité à partir d'une étude comparative des cas de Marseille et Montréal. En d'autres termes, il s'agit de voir dans quelle mesure ces démarches sont réellement innovantes en répondant aux questions suivantes :

Dans quelle mesure ces nouveaux exercices de planification s'inspirent-ils des différents modèles théoriques de la planification ? Ces nouveaux exercices de planification représentent-ils une simple réaffirmation des vieilles doctrines et des vieilles pratiques ? Ou, de nouvelles méthodes et approches sont-elles inventées, notamment en matière de prise en compte du tournant collaboratif ?

Nous émettions l'hypothèse selon laquelle sous la pression du processus de métropolisation et des nouveaux enjeux qui l'accompagnent le système d'acteurs se reconfigure à l'échelle métropolitaine. Cette institutionnalisation de nouveaux territoires facilite l'élaboration de démarches de planification qui tentent de formuler des arguments à ces nouveaux enjeux dans le cadre d'un projet métropolitain. Toutefois, ces planifications peuvent prendre des formes différentes.

Au terme de cette recherche, nous pouvons affirmer que l'ensemble des résultats confirme cette hypothèse. Le réseau métropolitain marseillais se caractérise ainsi par une démarche de « projet métropolitain » qui s'inscrit dans le courant de la planification stratégique alors que par l'intermédiaire de son institution métropolitaine, Montréal élabore un « schéma métropolitain » inspiré lui aussi du modèle stratégique mais encore assez proche du modèle traditionnel. Alors que ces deux démarches apparaissent fort différentes, ces deux métropoles rencontrent des obstacles en grande partie similaires. Elles peinent, en effet, à discuter du modèle de développement à adopter ; à traiter des aspects redistributifs (économiques, sociaux, fiscaux,...) de l'aménagement du territoire, de la localisation et de la réalisation d'équipements métropolitains d'envergure potentiellement conflictuels (autoroutes, incinérateur, lignes de trains,...) ou encore de la protection des ressources naturels et agricoles.

Revenons maintenant sur les différents éléments constitutifs de l'analyse, soit l'articulation des enjeux, des acteurs et des stratégies.

Les enjeux métropolitains

Marseille et Montréal face aux défis métropolitains

Marseille et Montréal ont longtemps profité de leurs positions de carrefour pour rayonner sur de larges espaces, la première principalement sur la Méditerranée et

l'empire colonial français et la seconde principalement sur l'Amérique du Nord et l'empire colonial britannique en Amérique du Nord. Toutefois, la fin de la colonisation et plus généralement le processus de globalisation marqué par l'avènement d'une économie postfordiste ont poussé ces deux métropoles dans une dynamique de reconversion économique importante. À Marseille, la reconversion reste fragile et surtout incomplète avec des populations et des territoires qui restent marginalisés alors que d'autres font preuve d'une telle attractivité que cela finit même par poser des problèmes. À Montréal, la reconversion est bien engagée, mais un fort décalage subsiste par rapport aux autres métropoles nord-américaines, notamment les plus dynamiques d'entre elles dans l'Ouest du continent.

Au-delà de cette dimension économique de la métropolisation, Marseille et Montréal sont confrontées aux enjeux classiques de l'étalement urbain, de l'inefficacité des transports collectifs, de la polarisation socio-spatiale, de la dégradation de l'environnement,...

Une échelle largement inédite

Face à ces enjeux métropolitains, plusieurs tentatives de coopération ont été menées, mais il convient de constater la forte résistance historique à toutes ces démarches. En matière de planification, les années 1960 sont marquées par des visions fortes et ambitieuses portées par les travaux de l'OREAM à Marseille et le plan *Horizon 2000* à Montréal. Toutefois, ces deux exercices ne se sont pas révélés assez contraignants pour être réellement mis en oeuvre. À la suite de ces premières expériences, d'autres formes de coopération ont été développées mais jamais à l'échelle métropolitaine. La métropole reste alors une échelle largement inédite du fait du désintéressement de la majorité des acteurs qui ne voient pas quel intérêt ils auraient à s'engager dans de tels processus.

Les acteurs métropolitains

Le nouveau régionalisme métropolitain

Alors qu'à Marseille comme à Montréal les thématiques discutées par les acteurs sont similaires (elles renvoient aux déplacements, au développement économique ou encore à l'organisation institutionnelle), ce nouveau régionalisme métropolitain se décline sous des formes relativement différentes.

La logique des sentiers de dépendance est tout à fait évidente par rapport à l'apparition de ces réformes. À Marseille, malgré une présence affirmée de l'Etat, l'objectif est de susciter la mobilisation locale afin de bâtir les contours de ce nouveau régionalisme. Ainsi, ce sont les différents réseaux d'acteurs de la métropole marseillaise qui bâtissent les contours d'une nouvelle coalition d'acteurs à l'échelle métropolitaine. À Montréal, en dépit d'une présence de l'État tout aussi importante, le retentissement n'est pas le même dans le milieu local. C'est le gouvernement qui ébauche par tentatives successives les grands traits de l'institution métropolitaine qu'il entend mettre en place. Les acteurs montréalais sont alors empêtrés dans un cadre institutionnel formel trop rigide, de sorte qu'ils consacrent plus d'énergie à s'en protéger qu'à construire un nouveau système d'acteurs de niveau métropolitain.

Cette distinction renvoie en partie à des modèles théoriques différents. La prégnance des logiques politico-administratives québécoises illustre bien une tradition « progressiste » et interventionniste (LEFEVRE 1998) en matière de régulation territoriale qui vise en fait à renouveler le modèle du gouvernement métropolitain édicté à la fin des années 1960 avec la création de la CUM. Le cas marseillais ne peut pas non plus s'abstraire totalement des logiques politico-administratives, mais la mobilisation des milieux locaux permet d'établir des parallèles avec les théories du nouveau régionalisme (SAVITCH and VOGEL 2000).

Les nouvelles arènes de négociation

La constitution de ces nouveaux espaces de régulation ne va pas de soi. Pour les municipalités ou les institutions inter-municipales périphériques, la participation à ces nouvelles structures peut poser des problèmes, nous l'avons bien observé dans le cas montréalais. De même, pour les autres acteurs publics, ces espaces de régulation métropolitaine peuvent apparaître comme de nouveaux concurrents. Ceci est vrai à Montréal par rapport aux régions, voire face au gouvernement provincial. Pour ce qui est du cas marseillais, cette logique de concurrence avec le département et la région est aussi très prégnante. Enfin, il est encore plus limpide de noter que la constitution de ces nouveaux espaces métropolitains bute à Marseille comme à Montréal sur la difficulté à rassembler la société civile. En effet, celle-ci n'est pas spontanément organisée à l'échelle métropolitaine. Bien que sa participation paraisse essentielle à la constitution d'un nouveau régime urbain de type métropolitain. Dans ce sens, la mobilisation de la société civile doit aller au-delà de la légitimation des acteurs économiques et de la consécration des élus et des technostructures dans le jeu politique local (JOUVE and LEFEVRE 2005: 413).

Les cas de Marseille et Montréal illustrent donc une certaine difficulté à rassembler les différents acteurs. Ceux-ci peinent en effet à s'extraire des logiques de pouvoir constitutives de ces deux territoires et à sortir des sentiers de dépendance (PIERSON 1993). Cette incapacité peut s'expliquer de manières différentes : le poids encore important de l'État, la pluralisation des acteurs et des enjeux, la faible structuration des groupes d'affaires, l'absence de véritable société civile métropolitaine,... Toutefois, ces nouvelles formes de régulation à l'échelle métropolitaine constituent des avancées significatives porteuses d'innovations.

Les stratégies métropolitaines

La construction des stratégies

Dans un contexte marqué par l'incertitude et la pluralité (d'acteurs, d'influences, d'intérêts, etc), le modèle collaboratif suggère que la construction des stratégies de planification soit de type *bottom-up*. L'élaboration des planifications métropolitaines par les acteurs locaux est assez inédite à Marseille comme à Montréal. Ces deux métropoles semblent s'inspirer du modèle collaboratif, mais les pratiques qui sont développées mettent au jour une distance entre la théorie et le terrain. À Marseille, le projet métropolitain fait appel à des mécanismes de collaboration entre les acteurs, mais la fermeture du cercle d'acteurs autour d'une élite politique et économique pèse sur le processus et le contenu des stratégies qui se révèlent plus proches du modèle stratégique. Pour le cas montréalais, les ambitions affichées renvoient elles aussi au modèle collaboratif. Toutefois, la construction des stratégies laisse entrevoir un faible investissement des responsables politiques qui se sont plutôt effacés, laissant la place à un petit nombre de fonctionnaires qui n'ont eu ni le temps, ni les moyens, ni le soutien des élus, ni même peut-être l'ambition de se lancer dans une démarche de type collaboratif. Finalement, la démarche montréalaise renvoie à la notion de confidentialité et apparaît donc plus proche du modèle rationnel de planification.

L'analyse des cas de Marseille et de Montréal permet d'établir une distance entre la théorie et la pratique. Ces deux métropoles rencontrent, en fait, des difficultés à constituer des arènes de négociation ouvertes et pérennes. Cette difficulté renvoie tout d'abord, à la persistance des clivages entre acteurs municipaux, notamment la constance avec laquelle se manifeste l'opposition entre le centre et la périphérie. De plus, les responsables politiques semblent relativement en retrait de ces arènes qui sont investies de ce fait par les responsables techniques. Par ailleurs, face à un système encore largement en émergence à Marseille comme à Montréal, il n'est pas facile pour

les responsables politiques de s'ouvrir en direction des acteurs privés et de la société civile. Au final, la constitution d'arènes de négociation à l'échelle métropolitaine paraît difficile car les acteurs peinent à expliciter les valeurs (parfois contradictoires) qui fondent la planification. La difficulté consiste à avoir assez de volonté politique pour arbitrer entre les valeurs d'efficacité économique, d'équité territoriale et de protection de l'environnement naturel : « *Les acteurs publics territoriaux se positionnent par rapport à ces valeurs, explicitement ou implicitement, vis-à-vis de groupes sociaux inscrits dans des circonscriptions électorales. Les circonscriptions électorales bornent à la fois les contenus et les temporalités de l'action publique possible* » (MOTTE 2006: 52). Ces enjeux électoraux nous rappellent que la planification est profondément politique dans le sens où elle vise à organiser la société. Dans cette perspective, la construction de stratégies métropolitaines ne peut pas s'extraire des logiques de conquête et de conservation du pouvoir politique.

La réalité des pratiques n'est pas forcément liée au modèle collaboratif. Cette distance renvoie aux critiques visant le paradigme de l'agir communicationnel de J. HABERMAS. Ces analyses nous recommandent d'observer « *the dark side of planning theory* » (HARRIS 2002: 30) et les travaux de M. FOUCAULT (RICHARDSON 1996: 280) pour y vérifier l'importance des relations de pouvoir qui sont justement analysées de manière déficiente dans la littérature basée sur la rationalité communicationnelle.

Le contenu des stratégies

Le traitement des enjeux métropolitains par l'intermédiaire de démarches de planification métropolitaine peut donner lieu à des formes et des contenus différents. Dans la lignée du courant stratégique, Marseille développe une stratégie métropolitaine centrée sur quelques objets de développement d'envergure sans parvenir à réguler correctement l'usage des sols. Dans la lignée d'une approche plus traditionnelle de la planification, Montréal a choisi une approche centrée sur l'usage des sols à défaut

d'effectuer de réels choix stratégiques qui lorsqu'ils sont faits sont rarement spatialisés et se concentrent rarement du côté de la mise en œuvre.

L'étude du sens de ces démarches de planification révèle d'abord une certaine difficulté à effectuer des choix stratégiques quant au développement métropolitain. La comparaison entre Marseille et Montréal illustre la nécessaire existence d'une culture commune entre les acteurs, qui suppose un apprentissage collectif à raccrocher aux dynamiques du nouveau régionalisme. Dans les faits, en raison de l'insuffisance de cette culture commune, les choix apparaissent difficiles, voire impossibles notamment face aux grands objets de planification qui semblent habituellement conflictuels (KUNZMANN 2004). Face aux difficultés que les acteurs locaux ont à s'entendre, ils stabilisent souvent un compromis a minima qui se contente de grandes intentions sans engager véritablement l'action. L'État reste finalement l'acteur dominant qui exerce une influence prépondérante sur les grands choix stratégiques engageant l'avenir de ces métropoles.

La difficulté à effectuer des grands choix stratégiques de développement pèse sur la traduction spatiale de ces choix en termes de mécanismes de régulation de l'usage des sols. L'élaboration de ces mécanismes apparaît très souvent conflictuelle à l'échelle métropolitaine car celle-ci peut restreindre les visions et outils uniquement locaux, tout en s'attaquant à l'autonomie des élus locaux. Dans des démarches plutôt traditionnelles comme à Montréal, les acteurs se mobilisent contre ces mécanismes et les marginalisent. Par ailleurs, dans des démarches plus informelles comme à Marseille, les acteurs prennent bien soin de ne pas s'engager dans de telles démarches pour ne pas avoir à traiter des enjeux conflictuels. Ces résistances locales expliquent la place dominante que garde l'État dans les mécanismes de régulation de l'usage des sols. En effet, à Marseille avec la DTA puis lors de l'élaboration des SCOT et à Montréal, avec le cadre d'aménagement puis lors de l'élaboration du schéma métropolitain, nous observons des conflits entre l'État et les pouvoirs locaux au sujet de l'élaboration de ces démarches métropolitaines. Dans les deux cas, l'État s'oppose aux élus locaux qui désirent remettre en cause l'échelle métropolitaine émergente au profit de la

préservation, voire du renforcement de l'échelle locale de l'agglomération ou du périurbain. Ce conflit classique centre-périphérie se manifeste donc entre l'État et les instances locales, mais il s'exprime aussi au niveau local entre l'agglomération centrale et les agglomérations périphériques ou les espaces périurbains. Ce contexte institutionnel et politique explique la difficulté des acteurs locaux à élaborer de telles démarches à l'échelle métropolitaine. Les deux métropoles illustrent ainsi la négation ou plutôt le dépassement de l'approche traditionnelle de la planification. Afin de contourner les conflits potentiels et les discussions générales sur le modèle de développement à adopter, les enjeux liés à la régulation de l'usage des sols sont relégués à l'échelle locale (MOTTE 2006). Cette dynamique correspond au passage à une forme plus stratégique de la planification qui se concentre maintenant sur la recherche de vision sur le long terme (PADIOLEAU and DEMEESTERE 1989; TREPANIER 1995).

Dans cette même perspective, les acteurs métropolitains semblent plus à même de s'engager dans le domaine du développement économique. Cette facilité correspond parfaitement au nouveau contexte de globalisation de l'économie et de métropolisation des territoires et aussi, sur le plan théorique, à l'avènement dans les années 80 d'un courant stratégique dans les théories de la planification (MINTZBERG 1994). Ces interventions dans le domaine économique prennent des formes semblables à Marseille comme à Montréal en valorisant les quartiers d'affaires et les infrastructures de transports ou encore en visant la mise en place de dynamiques de *cluster* (PORTER 1998).

Finalement, le traitement des enjeux métropolitains par la planification révèle des contenus qui prennent des formes légèrement différentes, mais dans les deux cas étudiés, les métropoles butent sur des obstacles en partie similaires et rejettent ou contournent les situations conflictuelles même si elle ne sont pas forcément identiques. Ces évolutions témoignent ainsi du dépassement des formes et pratiques de la planification traditionnelle pour se rapprocher du modèle stratégique et collaboratif.

La mise en œuvre des stratégies

L'opérationnalisation des stratégies renvoie à la question de l'arrimage entre l'aménagement et le développement et finalement, au sens et à l'efficacité de ces démarches de planification, en interrogeant la mise en œuvre effective de ces planifications.

Alors que les démarches marseillaise et montréalaise apparaissent très différentes, ces deux métropoles rencontrent des obstacles en grande partie similaires. Elles illustrent le peu d'intérêt qu'éprouvent les acteurs à s'engager dans des démarches de planification qui associent vision stratégique et traitement de l'usage des sols. Ils tentent, au contraire, de contourner (ou les marginalisent quand ils n'ont pas d'autres choix que de les traiter) les questions spatiales pour se concentrer davantage sur les questions de développement. Le risque est alors de porter un regard partiel sur le territoire, en ignorant son exhaustivité pour se concentrer sur des objets de planification bien précis, rendant ainsi assez improbable l'arrimage entre l'aménagement et le développement.

L'indigence des nouveaux espaces politiques métropolitains renvoie à la question de l'opérationnalisation dans une logique essentiellement processuelle. En effet, la planification est un « *processus sociétal de coordination politique des réseaux d'acteurs territoriaux* » (MOTTE 2006: 44). Les stratégies métropolitaines impliquent donc la mobilisation d'un ensemble d'acteurs publics, privés et issus de la société civile qui doivent adopter une vision commune afin d'y articuler leurs ressources et leurs légitimités. Or, le succès de cette spatialisation et de cette intégration est à relier au processus d'élaboration et aux valeurs communes qui ont alors été identifiées ou reconnues par les différents acteurs (MOTTE 2007: 256). Cela pose la question de « l'épaisseur institutionnelle » de la métropole et donc de la capacité à générer des mécanismes d'interaction et de coordination entre les acteurs de manière à articuler ressources et légitimités autour des mêmes objectifs.

Sens et défis de la planification métropolitaine

Les démarches de planification métropolitaine ont une dimension essentiellement processuelle. Elles peuvent donc nous renseigner sur les mécanismes de gouvernance à l'œuvre, voire en générer de nouveaux. Marseille et Montréal développent a priori des démarches différentes. Marseille élabore un projet métropolitain qui constitue l'essence même de la coopération, et permet ainsi d'éluder certaines questions conflictuelles liées notamment à l'institutionnalisation de la métropole. L'abandon de la perspective contractuelle met en évidence la valeur processuelle de cet exercice dont l'objectif se concentre sur la création de consensus plus que sur un contenu formel. Cette dynamique est une bonne illustration du nouveau régionalisme métropolitain (SAVITCH and VOGEL 2000). Montréal développe, quant à elle, une approche plus conventionnelle qui s'inscrit dans un régionalisme métropolitain plus traditionnel avec l'élaboration d'un schéma métropolitain. Cette approche plus traditionnelle de la planification qui se concentre sur les mécanismes de régulation de l'usage des sols a suscité de nombreuses oppositions, servant même de victime expiatoire à la création de la CMM. Dans ce sens, l'exercice montréalais évoque la figure du chant du cygne de la planification métropolitaine dans sa version traditionnelle, tant les perspectives futures semblent sombres.

Une planification moins spatiale, plus stratégique mais pas encore collaborative

Sans prétendre que les cas marseillais et montréalais sont représentatifs des formes contemporaines de la planification métropolitaine, de par la diversité des démarches engagées les deux métropoles nous renseignent sur la nature de plusieurs mouvements généraux.

Premièrement, elles témoignent d'une remise en cause de l'approche rationaliste-globale (ALEXANDER 1984) qui se concentre notamment sur les mécanismes de régulation juridique de l'usage des sols. La remise en cause de l'approche rationaliste-globale est à

relier à l'univers intellectuel de la planification (manque de temps et d'information), mais aussi aux nombreuses oppositions et conflits qui peuvent apparaître dans la pratique.

Toutefois, cette remise en cause ne se caractérise pas par l'abandon de l'ambition de formuler un discours et un dessein global ; mais la nature de celui-ci évolue en devenant moins précis quant à la régulation de l'usage des sols, ce qui lui permet d'être plus stratégique (MINTZBERG 1994) de manière à être plus flexible pour pouvoir créer plus de consensus à la fois dans l'élaboration et la mise en œuvre. La planification métropolitaine peut alors prendre la forme de vision stratégique ou de projet d'agglomération. Les évolutions s'inscrivent dans le courant stratégique et permettent de ce fait d'envisager les pratiques actuelles sous le sceau du renouveau. De plus, l'influence stratégique ne se manifeste pas uniquement à travers ces visions ou plans à l'échelle métropolitaine, mais peut aussi prendre la forme de projets urbains qui se concentrent sur un espace particulier et matérialisent cette recherche de résultats concrets en se concentrant sur la mise en œuvre (PINSON 2005). Même si ces projets urbains ne s'inscrivent pas sur l'ensemble de l'espace métropolitain, ils peuvent générer des effets spatiaux et politiques de nature à reconfigurer l'ensemble de la métropole (ce qui n'est pas le cas à Marseille et Montréal).

Au-delà de la prise en compte de l'approche stratégique, la tentative de prise en compte du tournant collaboratif nous conduit à nuancer l'enthousiasme qui peut exister autour du renouveau des démarches de planification métropolitaine. Les théories de l'approche collaborative ont été en effet peu développée à l'échelle métropolitaine. De même, du côté de la pratique, les exemples de Marseille et de Montréal sont assez représentatifs de la rareté de tels exercices. La métropole est en effet un territoire compliqué avec de nombreux enjeux : spatiaux, économiques, sociaux, politiques, électoraux, institutionnels et fiscaux. La mise en œuvre de l'approche collaborative pose donc des questions politiques. Il y a d'abord la question du leadership politique (SMITH and SORBETS 2003) que l'on peut concevoir à l'échelle locale à travers les élus et aussi à l'échelle centrale à travers le rôle de l'État. Celui-ci a souvent un rôle clé dans les

processus de coopération pour les déclencher ou pour s'assurer de leurs avancées (INNÉS 1996). Toutefois, l'enjeu du leadership révèle aussi les liens complexes qui peuvent exister entre le local et le centre, comme dans le cas français où les élus locaux peuvent aussi être des responsables à l'échelon central. Le cas du maire de Marseille est particulièrement exemplaire à cet égard. Le leadership politique doit se comprendre comme une dynamique capable de créer de nouvelles relations entre les différents acteurs. Il s'agit alors de faire preuve de « créativité institutionnelle » afin de concevoir des arènes (formelles ou informelles) de négociation : plus que des outils institutionnels, il s'agit de générer une culture de gouvernance afin de pouvoir dépasser le statu quo et libérer ainsi les forces créatives des acteurs politiques, économiques et sociaux (MOTTE 2006). La reconfiguration du mode de gouvernance pose la question de l'implication de la société civile (les citoyens comme les groupes de pression organisés) qui ne semble pas facilement mobilisable autour des questions métropolitaines. Dans ce sens, la collaboration à l'échelle métropolitaine est face au défi de l'expérimentation de nouveaux mécanismes d'interaction et de participation afin de permettre aux acteurs d'apprendre au travers de cette mise en réseau. Celle-ci rencontre deux principaux obstacles.

Le passage à l'approche collaborative métropolitaine bute tout d'abord sur la question de l'espace. Les enjeux métropolitains sont en effet assez obscurs et demandent à être explicités car ils peuvent paraître assez éloignés du quotidien des citoyens et expliquer ainsi le désintérêt pour des démarches qui semblent trop abstraites. L'explicitation des enjeux pourrait permettre l'implication des acteurs qui sont spontanément exclus des arènes de discussion. La complexité des enjeux s'explique aussi par la diversité des acteurs qui sont impliqués, notamment quant à la divergence des valeurs et des intérêts qui existent entre les différentes composantes de l'espace métropolitain. L'engagement dans un processus de collaboration nécessite alors un apprentissage : d'abord des enjeux, puis de l'action. Ce double apprentissage peut expliquer la difficulté, voire l'impossibilité (ou en tout cas rapidement) de développer de telles approches.

La seconde question qui peut illustrer la difficulté à passer à une approche collaborative

renvoie aux enjeux temporels. La participation et la collaboration des acteurs demandent du temps, notamment lorsqu'il s'agit de s'écarter des sentiers de dépendance institutionnelle. Il s'agit souvent de commencer par un apprentissage des enjeux afin de créer une communauté de pensée entre des acteurs aux valeurs et aux intérêts différents. Ensuite, la difficulté est de passer des enjeux à l'action en poursuivant ainsi l'apprentissage. Dans cette perspective, la planification métropolitaine doit se comprendre comme un processus plus que comme un contenu. La pérennité de tels exercices repose sur l'appropriation des stratégies par les différents réseaux d'acteurs qui deviennent alors parties prenantes de la mise en œuvre. L'apprentissage, des enjeux, puis des actions, permet de stabiliser et de formaliser les arènes de négociation et de décision qui permettent d'envisager la collaboration entre les acteurs.

Le défi de l'articulation

La distance entre le contenu des théories et la réalité des pratiques, nous incite à nous interroger quant au lien complexe qui les unit : « *Theories are tools that mask as much as they reveal.* » (ALLMENDINGER 2002: 24). Les théories se construisent souvent à partir des pratiques tout en proposant de les faire évoluer et les pratiques se nourrissent des théories tout en alimentant leurs développements.

Les pratiques de la planification métropolitaine contemporaine n'échappent pas à cette logique : elles s'inspirent ou, du moins, correspondent à certaines influences théoriques. Alors que la planification rationnelle a été remise en cause, l'approche spatiale est toujours en partie présente et pose des questions qui restent pertinentes tant elles demeurent sans réponses. Le courant stratégique a permis de combler en partie le fossé. Néanmoins, le tournant collaboratif reste un concept théorique, encore largement éloigné de la réalité des pratiques et qui demanderait à être davantage exploré.

L'avenir des pratiques de la planification métropolitaine pose la question de l'articulation des différentes dimensions de la planification entre elles. L'efficacité des

démarches de planification est à rechercher du côté de l'intégration de ces différents éléments :

- la dimension spatiale pour assurer la régulation de l'usage des sols et la cohérence des politiques de développement territorial ;
 - la dimension stratégique pour énoncer une vision claire du territoire sur le long terme et sélectionner les projets les plus stratégiques pour l'avenir ;
 - la dimension collaborative pour coordonner les ressources et les légitimités des différents acteurs, afin d'assurer la mise en œuvre effective des politiques, tout en répondant aux interrogations quant au déficit démocratique de l'échelle métropolitaine.
- Plus qu'un contenu, il s'agit donc de faire émerger un processus sociétal de mobilisation et de coordination dont le projet serait le catalyseur.

Ce défi imposé aux théories de la planification par le processus de métropolisation ne semble pas encore complètement réussi. Nous pouvons donc nous interroger sur la nature de ce renouveau de la planification tel qu'il est généralement présenté : l'évolution des pratiques permettra-t-elle de combler le fossé entre théories et pratiques, en donnant une dimension plus importante à ce renouveau ? Par ailleurs, les planifications métropolitaines qui seront développées à l'avenir permettront-elles de trouver de nouvelles manières d'articuler les dimensions spatiales, stratégiques et collaboratives au sein d'un projet, à moins que d'autres approches théoriques ne proposent des voies inattendues, novatrices ou audacieuses pour assurer la prospérité et la durabilité des métropoles. Voilà des interrogations ou voies qui méritent d'être reprises ou approfondies ou explorées dans de futures recherches.

Bibliographie

- ABERCROMBIE, P. (1944). Greater London Plan 1944. London, HMSO.
- ALBRECHTS, L., P. HEALEY, et al. (2003). "Strategic spatial planning and regional governance in Europe." Journal of the American Planning Association 69(2): 113-129.
- ALBRECHTS, L. and S. J. MANDELBAUM, Eds. (2005). The network Society. A new context for planning. New York, Routledge.
- ALEXANDER, E. R. (1984). "After Rationality, What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown." Journal of American Planning Association 50(1): 62-69.
- ALEXANDER, E. R. (1986). Approaches to Planning. Introduction Current Planning Theories, Concepts and Issues. Philadelphia, Gordon & Breach Science Publishers.
- ALEXANDER, E. R. (1997). "A Mile or a millimeter ? Measuring the "planning theory-practice gap"." Environment and Planning B : Planning and Design(24): 3-6.
- ALLMENDINGER, P. (2001). Planning in Postmodern Times. London, Routledge.
- ALLMENDINGER, P. (2002). Planning Theory. New-York Palgrave.
- ALLMENDINGER, P. and M. TEWDWR-JONES, Eds. (2002). Planning futures : new directions for planning theory. London, Routledge.
- ALONZO, W. (1971). "The Economics of urban size." Papers of the Regional Science Association(26): 71-83.
- ALVERGNE, C. and F. TAUTELLE (2002). Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire. Paris, PUF.
- AMPE, F. (2001). Les agglomérations. Paris, La documentation française, DATAR.
- AMPE, F. and C. NEUSCHWANDER (2002). La République des villes. La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube - DATAR.
- ASCHER, F. (1995). Métapolis ou l'avenir des villes. Paris, Odile Jacob.
- ASCHER, F. (2001). Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour. La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- ASCHER, F. (2003). Métropolisation Dictionnaire de géographie. J. LEVY and M. LUSSAUT. Paris, Belin: 612-615.
- AUPA (2001). Habitat, Pré-diagnostic, Les bases d'un document d'orientation, Politiques locales de l'Habitat. Aix-en-Provence, AUPA.
- AUPA (2002). Pré-diagnostic stratégique, Les enjeux du Pays d'Aix: vers un projet de territoire. Aix-en-Provence, AUPA.
- BAGNASCO, A. and P. LE GALES, Eds. (1997). Villes en Europe. Paris, La découverte.
- BALME, R., A. FAURE, et al., Eds. (1999). Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique. Paris, Presses de Science Po.
- BARAIZE, F. and E. NEGRIER, Eds. (2001). L'invention politique de l'agglomération. Paris, L'Harmattan.
- BARAIZE, F. and E. NEGRIER (2003). Un chemin vers le leadership. Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyse en débat. A. SMITH and C. SORBETS. Rennes, Presses universitaires de Rennes: 187-206.
- BARCELO, M., F. CHARBONNEAU, et al. (1989). Option préférable d'aménagement et étalement urbain, 1977-1988, dans la région de Montréal : examen comparé et recommandations. Montréal, Institut d'urbanisme, Université de Montréal rapport soumis à la Ville de Montréal, Service de l'habitation et du développement urbain.

- BARCELO, M., F. CHARBONNEAU, et al. (1994). L'étalement urbain dans la région montréalaise : politiques et tendances. La métropole canadienne en mutation, vol. 2 Questions de politique urbaine. F. FRISKEN. Toronto, Institut urbain du Canada: 499-537.
- BARLOW, M. (1991). Metropolitan Government. London, Routledge.
- BARREZ, S. and J.-Y. NEVERS, Eds. (1993). Gouvernement local et Politiques urbaines - Actes du colloque international de Grenoble. Grenoble, CERAT.
- BASSAND, M. (2004). La métropolisation de la Suisse. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- BEAUDET, G. (2000). Le pays réel sacrifié, la mise en tutelle de l'urbanisme au Québec. Montréal, Nota Bene.
- BECQUARD, D., Ed. (1994). Marseille, 25 ans de planification urbaine. La Tour d'Aigues, AGAM - Editions de l'Aube.
- BELANGER, Y., Ed. (1998). La CUM et la région métropolitaine. Montréal, Presses de l'Université du Québec.
- BENOIT, V. and A. MEVELLEC (2003). "Les fusions municipales au Québec." Pouvoirs locaux(57II): 116-122.
- BERNARD, L. (2000). Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal, (recommandations du mandataire). Québec, Publications du Québec.
- BERNARD, L. (2002). Révision du cadre financier du transport en commun : Région de Montréal. Québec, Gouvernement du Québec.
- BHERRER, L., J.-P. COLLIN, et al., Eds. (2005). Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France. Québec, Presses de l'Université Laval.
- BIAREZ, S. (2000). Territoires et espaces politiques. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- BLANCHET, A. and A. GOTMAN (1992). L'enquête et ses méthodes : l'entretien. Paris, Nathan.
- BOIVIN, J. and L. MASSICOTTE (2002). "Une vision pour l'avenir. La vision stratégique du développement économique, social et environnemental." Revue Municipalité(janvier-février): 25-27.
- BONILLO, J.-L., R. BORRUEY, et al. (1991). Marseille, Ville et Port. Marseille, Parenthèses.
- BONILLO, J.-L., A. DONZEL, et al. (1992). Métropoles portuaires en Europe : Barcelone, Gênes, Hambourg, Liverpool, Marseille, Rotterdam. Marseille, Parenthèses.
- BORRAZ, O. (2003). Le leadership institutionnel. Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyse en débat. A. SMITH and C. SORBETS. Rennes, Presses universitaires de Rennes: 125-143.
- BORRUEY, R. and M. FABRE (1992). "Marseille, les nouvelles échelles de la ville portuaire." Les annales de la recherche urbaine (55-56).
- Bouches-du-Rhône, D. d. (1994). Atlas de l'aire métropolitaine marseillaise. Marseille, DDE.
- BOUTINET, J. P. (1993). Anthropologie du projet. Paris, Presses universitaires de France.
- BOYRE, L. (1996). L'intercommunalité, une réponse institutionnelle différenciée à la restructuration économique. Etude comparée des régions urbaines lilloise et

- marseillaise. Institut d'Aménagement Régional. Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille 3. **mémoire de DEA d'aménagement et d'urbanisme**.
- BRASSARD, E., Ed. (1996). La Région urbaine marseillaise. Métropolisation et développement durable. La Tour d'Aigues, DDE des Bouches-du-rhône - Editions de l'Aube.
- BRENNER, N. (2004). New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood,. Oxford, Oxford University Press.
- BRENNER, N. and N. THEODORE (2002). Cities and the Geographies of "Actually existing Neoliberalism". Spaces of Neoliberalism. N. BRENNER and N. THEODORE. Oxford, Blackwell: 2-32.
- BRUNET, R. (1989). Les villes «européennes». Montpellier-Paris, Datar-Reclus, La Documentation française.
- BRYSON, J. and W. ROERNING (1987). "Applying private sector strategic planning in the public sector." Journal of the American Planning Association (1): 9-22.
- BURNHAM, D. H. and E. H. BENNETT (1909). Plan of Chicago. Chicago, Commercial Club.
- BUSSIERE, Y. (1993). L'étalement urbain à Montréal : un diagnostic. Transport et étalement urbain : les enjeux. B. Y. and B. A., Recherche en sciences humaines: 5-29.
- CAILLOSE, J. (1994). Intercommunalité : Invariance et mutations du modèle communal français. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- CALAME, P. and A. TALMANT (1997). L'État au cœur, le mécano de la gouvernance. Paris, Desclée de Brouwer.
- CANADA, M. D. L. E. É. R. D. (1970). Rapport Higgins-Martin-Raynaud
- CARMONA, M. (2000). Le gouvernement métropolitain. Les très grandes villes dans le monde. G. WACKERMAN. Paris, Ellipses: 31-40.
- CASTELLS, M. (1998). L'ère de l'information, la société en réseau. Paris, Fayard.
- CCMM (2004). Transport en commun : un puissant moteur du développement économique pour la région métropolitaine de Montréal. Montréal, CCMM.
- CHALAS, Y. (2001). Villes contemporaines. Paris, Editions cercle d'Art.
- CHALINE, C., Ed. (1994). Ces ports qui créèrent des villes. Paris, L'Harmattan.
- CHAMBOREDON, J.-C. and M. LEMAIRE (1970). "Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement " Revue française de sociologie 11(1): 3-34.
- CHAMPAGNE, E. (2002). L'émergence du nouveau régionalisme au Etats-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines. Une étude de cas du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore. Montréal, INRS. **thèse de doctorat en études urbaines**.
- CHARBONNEAU, F., P. LEWIS, et al., Eds. (2003). Villes moyennes et mondialisation, Renouveau de l'analyse et des stratégies. Montréal, Trames - Université de Montréal.
- CHOAY, F. (1994). Le règne de l'urbain et la mort de la ville. La Ville: art et architecture en Europe, 1870-1993. Paris, Centre Georges Pompidou: 26-35.
- CHOMBART DE LAUWE, P. H. (1982). La fin des villes : mythe ou réalité. Paris, Calmann-Lévy.
- CLAVAL, P. and A.-L. SANGUIN, Eds. (1997). Métropolisation et politique. Paris, L'Harmattan.

- COFFEY, W. J., C. MANZAGOL, et al. (2000). "La répartition spatiale de l'emploi dans la région métropolitaine de Montréal 1981-1996." Cahiers de géographie du Québec 44(123): 325-340.
- COLLIN, J.-P., Ed. (2000). Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux États-Unis. Montréal, INRS-Urbanisation.
- COLLIN, J. P. (1998). La création de la Communauté urbaine de Montréal en 1969 : circonstances et antécédents. La CUM et la région métropolitaine, L'avenir d'une Communauté. Y. BÉLANGER, R. COMEAU, F. DESROCHERS and C. MÉTIVIER. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- D'AIX, C. D. P. (2003). Projet d'agglomération. Aix-en-Provence, CPA.
- DA SILVA, J., N. DOUAY, et al. (2007). La genèse d'un projet métropolitain improbable : Marseille-Aix. Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains. A. MOTTE. Paris, Économica: 80-96.
- DAHL, R. A. (1998). On democracy. New-Haven, Yale University Press.
- DATAR (2004). Pour un rayonnement européen des métropoles françaises - Appel à coopération métropolitaine. Paris, DATAR.
- DE GAUDEMAR, J.-P. (1990). SAM 3 ou l'esquisse d'une métropole euro-méditerranéenne ? Compte-rendu d'une mission exploratoire pour l'élaboration d'un nouveau schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille.
- DE ROO, P. (1992). Livre blanc : l'aire métropolitaine marseillaise ou la métropole éclatée. Paris, DATAR.
- DETENNE, M. (2000). Comparer l'incomparable. Paris, Seuil.
- DEVILLERS, C. (1994). Le projet urbain. Paris, Pavillon de l'arsenal.
- DIVAY, G. and J.-P. COLLIN (1977). La Communauté urbaine de Montréal, de la ville centrale à l'île centrale. Montréal, INRS-Urbanisation.
- DONZEL, A. (1996). Intercommunalité et gouvernance urbaine dans l'agglomération marseillaise. Paris, CNRS, PIR-Villes.
- DONZEL, A. (1998). Marseille : L'expérience de la cité. Paris, Économica.
- DONZEL, A., Ed. (2001). Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise. Paris, Maisonneuve et Larose.
- DONZELOT, J. (2004). "La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation." Esprit (303): 14-39.
- DOUAY, N. (2002). La dynamique politique métropolitaine face à la croissance et à l'étalement urbain : le cas du grand Montréal. Institut d'Aménagement Régional. Aix-en-Provence, Université Aix-Marseille 3. **mémoire de maîtrise**.
- DOUAY, N. (2003). Dynamiques métropolitaines et politiques intercommunales d'aménagement de l'espace : le cas d'Aix-en-Provence, Aubagne et Marseille,. Institut d'Aménagement Régional. Aix-en-Provence, Université Aix-Marseille 3. **mémoire de DEA**.
- DOUAY, N. (2006). "Enjeux de déplacements urbains et renouveau des pratiques de coopération métropolitaine à Marseille et Montréal." Recherche Transports Sécurité(92): 219-231.
- DOUAY, N. (2006). "L'émergence d'une coopération métropolitaine dans l'aire urbaine marseillaise." TRAS 2005: 78-90.

- DUBOIS, J. (1997). Communautés de politiques publiques et projets urbains : étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines. Paris, L'Harmattan.
- DUBOIS, J. and M. OLIVE (2001). Euroméditerranée : un grand projet d'aménagement à l'épreuve du débat public. Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise. A. DONZEL. Paris, Maisonneuve et Larose: 421-444.
- DUBOIS-TAINE, G. and Y. CHALAS, Eds. (1997). La ville émergente. La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- DUCAS, S. (1987). La Communauté urbaine de Montréal, 1970-1986 : structure métropolitaine et interventions en aménagement. Institut d'urbanisme. Montréal, Université de Montréal. **mémoire de maîtrise en urbanisme**.
- DUPONT, L. (2000). Montréal et Toronto : la mutation culturelle de deux métropoles, 1950-2000 Les très grandes villes dans le monde. G. WACKERMAN. Paris, Ellipses: 141-146.
- DUPUY, G. (1992). L'urbanisme des réseaux. Paris, Armand Colin.
- DUPUY, G. (1995). Les territoires de l'automobile. Paris, Anthropos.
- DURAN, P. and J.-C. THOENIG (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale." Revue française de science politique 46(4): 580-623.
- DYE, T. R. (1984). Understanding public policy. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- ENVIRONS, C. O. T. R. P. O. N. Y. A. I. (1929). The Graphic Regional Plan : Regional Plan of New York and its Environs. New-York.
- FALUDI, A. (1973). Planning Theory. Oxford, Pergamon Press.
- FALUDI, A. (1987). A Decision-Centred View of Environmental Planning. Oxford, Pergamon Press.
- FAURE, A. (2003). Leadership, intercommunalité et action publique. Les nouvelles donnes du jeu politique. Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyse en débat. A. SMITH and C. SORBETS. Rennes, Presses universitaires de Rennes 231-248.
- FAURE, A. (2003). "Montréal, l'île laboratoire des politiques publiques à l'épreuve du bien commun urbain." Canadian Journal of Urban Research 12(1): 35-57.
- FAURE, A. (2003). "Montréal, laboratoire politique Une métropole à l'épreuve du pouvoir d'agglomération." Revue française d'administration publique(107): 369-380.
- FEDOROV, K. (2000). La mise en œuvre de la réforme de l'intercommunalité : l'exemple du Pays d'Aix. IEP. Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille 3. **mémoire de DEA de science politique comparative**.
- FELLMAN, T. and B. MOREL (1989). Sens et absence de la région métropolitaine marseillaise. Paris, Ministère de l'Équipement, Plan urbain.
- FELLMAN, T. and B. MOREL (1999). Les systèmes d'emploi face à la métropolisation marseillaise : éclatement, cohérence, interventions publiques. Paris, Ministère de l'Équipement, Plan urbain.
- FILLION, P. (2000). "Balancing concentration and dispersion? Public policy and urban structure in Toronto." Environment and Planning C : Government and Policy 18: 163-189.
- FISCHER, F. and J. FORESTER, Eds. (1993). The argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. London, University College of London Press.

- FISCHLER, R. (1995). "Planning Theory as Culture and Experience." Journal of Planning Education and Research(14): 173-178.
- FISCHLER, R. (2000). "Communicative Planning Theory: A Foucauldian Assessment." Journal of Planning Education and Research(19): 358-368.
- FISCHLER, R. (2002). Forme urbaine, développement métropolitain et mobilité des personnes. Montréal, rapport soumis à la Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud.
- FLORIDA, R. (2005). Cities and the Creative Class. Routledge.
- FNAU (2002). Après les Lois Voynet, Chevènement, SRU et dans la perspective de la décentralisation. Le nouveau chantier du développement territorial. Paris, FNAU.
- FORESTER, J. (1988). Planning in the face of power. Berkeley, University of California Press.
- FORESTER, J. (1999). The deliberative practitioner : Encouraging Participatory Planning Processes. Cambridge, The MIT Press.
- FRIEDMANN, J. (1987). Planning in the public domain. Princeton, Princeton University Press.
- FRIEDMANN, J. and B. HUDSON (1974). "Knowledge and Action : A Guide to Planning Theory." Journal of American Institute of Planners 40(1).
- FRISKEN, F. (1993). Planning and surviving the Greater Toronto area: The interplay of provincial and municipal interests. Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives. D. ROTHBLATT and A. SANCTON. Berkeley Institute of Governmental Studies Press, University of California: 161-235.
- FRISKEN, F. and F. D. NORRIS (2001). "Regionalism reconsidered " Journal of Urban Affairs 23: 467-478.
- GARIEPY, M. and M. MARIE, Eds. (1997). Ces réseaux qui nous gouvernent ? Paris, L'Harmattan.
- GARREAU, J. (1991). Edge city. Life on the new frontier. New-York, Doubleday.
- GAUDIN, J.-P. (1993). Les nouvelles politiques urbaines. Paris, Presses universitaires de France
- GAUDIN, J.-P. (1999). Gouverner par contrat. L'action publique en question. Paris, Presses de Science Po.
- GAUDIN, J.-P. (2002). Pourquoi la gouvernance ? Paris, Presses de Sciences Po.
- GAUDREAU, M. (1990). Problématique et enjeux d'une planification intégrée de l'espace métropolitain montréalais. Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 90. R. MORIN, R. PETRELLI, P. PILETTE and L. N. TELLIER. Montréal, UQAM: 258-268.
- GAUDREAU, M. and C. VELTMAN (1985). Le schéma de la CUM, 1970-1982. La difficile recherche d'une rationalité métropolitaine en aménagement du territoire. Montréal, INRS-Urbanisation et UQAM Département d'études urbaines.
- GAUTHIER, M. (2005). "Gestion intégrée de l'environnement en milieu urbain : vers un renouvellement des pratiques planificatrices ? ." Organisations et territoires 14(3): 59-67.
- GEDDES, P. (1915). Cities in Evolution: An Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics. London, Ernest Benn.

- GHORRA-GOBIN, C. (1993). Les États-Unis, espace, environnement, société, villes. Paris, Nathan.
- GHORRA-GOBIN, C. (1997). Los Angeles : le mythe américain inachevé. Paris, CNRS Éditions.
- GHORRA-GOBIN, C. (2000). La métropolisation support instrumentalisé de la mondialisation. L'expérience des États-Unis Les très grandes villes dans le monde. G. WACKERMAN. Paris, Ellipses: 59-68.
- GHORRA-GOBIN, C. (2003). Villes et sociétés urbaines aux États-Unis. Paris, Armand Collin.
- GIRARD, N. (1991). La périphérie contre Marseille ? Dynamiques urbaines, Actes du colloque du Mans, 1989, Géographie sociale, 11, CNRS-URA 915. Caen, Publications de l'Université de Caen: 181-190.
- GODARD, F., Ed. (1997). Le gouvernement des villes Territoire et pouvoir. Paris, Descartes & Cie.
- GOTTMANN, J. (1961). Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the Unites States. New York, Twentieth-Century Fund.
- GOTTMANN, J. (1987). Megalopolis Revisited: 25 Years Later. College Park, The University of Maryland Institute for Urban Studies.
- GRAFMEYER, Y. and I. JOSEPH (1984). L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine. Paris, Aubier.
- GUILLIER, A. (2003). Des concepts à la mise en application du développement durable : l'exemple de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix pour illustrer les difficultés dans l'aménagement de son territoire. IEP. Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille 3. **Mémoire de DESS de Management Public**.
- HABERMAS, J. (1973). Theory and Practice. Boston, Beacon Press
- HABERMAS, J. (1984). The theory of communicative action, Reason and the Rationalization of Society. Boston, Beacon Press.
- HABERMAS, J. (1987). The theory of communicative action, Lifeworld and System: A critique of functionalist Reason. Boston, Beacon Press.
- HALL, P. and K. PAIN, Eds. (2006). The Polycentric Metropolis : Learning from Mega-City Regions in Europe. London, Earthscan.
- HAMEL, P. (1996). Crise de la rationalité : le modèle de la planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action. La recherche sociale en environnement : nouveaux paradigmes. R. TESSIER and J.-G. VAILLANCOURT. Montréal, Presses de l'Université de Montréal: 61-74.
- HAMEL, P. (1997). "La critique post-moderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification : une rencontre difficile " Les Cahiers de géographie du Québec 41(114): 311-322.
- HAMEL, P. (2001). "Enjeux métropolitains : les nouveaux défis " International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes 24(automne): 105-128.
- HAMEL, P. (2004). Les villes contemporaines et le renouvellement de la démocratie locale. Démocraties métropolitaines. B. JOUVE and P. BOOTH. Québec, Presses de l'Université du Québec: 45-67.
- HARRIGAN, J. J. (1989). Political change in the Metropolis, Little, Brown.

- HARRIS, N. (2002). Collaborative Planning: From Theoretical Foundations to Practice Forms Planning futures : new directions for planning theory. P. ALLMENDINGER and M. TEWDWR-JONES. London, Routledge: 21-43.
- HEALEY, P. (1993). "The communicative work of development plans " Environment and Planning B : Planning and Design 20(1): 83-104.
- HEALEY, P. (1997). Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies. Vancouver, University of British Columbia Press.
- HEALEY, P. (1997). The revival of strategic spatial planning in Europe Making strategic spatial plans. Innovations in Europe. P. HEALEY, A. KHAKEE, A. MOTTE and B. NEEDHAM. London, University College of London Press: 3-19.
- HEALEY, P. (2004). "The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe." International Journal of Urban and Regional Studies 28(1): 45-67.
- HEALEY, P. (2006). Urban Complexity and Spatial Strategies: a relational planning for our times. London, Routledge.
- HEALEY, P., A. KHAKEE, et al., Eds. (1997). Making strategic spatial plans. Innovations in Europe. London, University College of London Press.
- HERNANDEZ, F. (2003). Le processus de planification des déplacements urbains entre projets techniques et modèles de ville. Institut d'Aménagement Régional. Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille 3. **thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme**.
- HERRSCHEL, T. and P. NEWMAN (2002). Governance of Europe's city regions, Planning, Policy and Politics. London, Routledge.
- HIGGINS, B. (1986). The rise and fall of Montreal : a case study of urban growth, regional economic expansion and national development. Moncton, Canadian Institute for Research on Regional Development.
- HILLIER, J. (2002). Shadows of Power: An Allegory of Prudence in Land-Use Planning. New York, Routledge.
- HODGE, G. and I. M. ROBINSON (2001). Planning Canadian Regions. Vancouver, UBC Press.
- INGALLINA, P. (2001). Le projet urbain. Paris, Presses universitaires de France.
- INGELAERE, R. (2002). Gestion et (re)structuration de deux grandes aires métropolitaines : les transports urbains à Lille et à Montréal. Toulouse, Université de Toulouse 2. **thèse de doctorat en géographie**.
- INNES, J. E. (1992). "Group process and the social construction of growth management " Journal of the American Planning Association 58(4): 430-453.
- INNES, J. E. (1995). "Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice " Journal of Planning Education and Research 14(3): 183-190.
- INNES, J. E. (1996). "Planning through Consensus Building. A New View of the Comprehensive Planning Ideal " Journal of the American Planning Association 62(4): 460-472.
- INNES, J. E. (1998). "Information in Communicative Planning." Journal of the American Planning Association 64(1): 52-63.
- INNES, J. E., I. CONNICK, et al. (2007). "Informality as a planning strategy: Collaborative water management in the CALFED Bay-Delta Program." Journal of American Planning Association 73(2): 195-210.

- INNES, J. E. and J. GRUBER (2005). "Planning Styles in Conflict, The Metropolitan Transportation Commission." Journal of the American Planning Association 71(2): 177-188.
- JACOBS, J. (1993 (1961)). The Death and Life of Great American Cities. New York, Modern Library.
- JESSOP, B. (2002). The future of the capitalist state. Cambridge, Polity.
- JOBERT, B., Ed. (1994). Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales. Paris, L'Harmattan.
- JOUE, B. (1998). "Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon." Politiques et Management Public 16(1): 61-82.
- JOUE, B. (2003). La gouvernance urbaine en questions. Paris, Elsevier.
- JOUE, B., Ed. (2003). Les politiques de déplacements en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes. Paris, L'Harmattan.
- JOUE, B. (2004). Conclusion. Démocraties métropolitaines. B. JOUE and P. BOOTH. Québec, Presses de l'Université du Québec: 293-328.
- JOUE, B. and C. LEFEVRE, Eds. (1999). Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique. Paris, Economica.
- JOUE, B. and C. LEFEVRE, Eds. (2002). Métropoles ingouvernables Les villes européennes entre globalisation et décentralisation. Paris, Elsevier.
- JOUE, B. and C. LEFEVRE, Eds. (2004). Horizons métropolitains. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- JOUE, B. and C. LEFEVRE (2005). Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes. Enjeux du développement urbain durable, Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance. A. DA CUNHA, P. KNOEPFEL, J.-P. LERESCHE and S. NAHRATH. Lausanne, Presses universitaires romandes: 405-423.
- KANTOR, P. and H. V. SAVITCH (2002). Cities in the International Marketplace : The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe. Princeton, Princeton University Press.
- KAUFMAN, J. L. and M. J. HARVEY (1987). "A Public Planning Perspective on Strategic Planning." Journal of American Planning Association 53(1): 23-33.
- KESSLER, M.-C., P. LASCOUTES, et al., Eds. (1998). Évaluation des Politiques publiques. Paris, L'Harmattan.
- KNOEPFEL, P., C. LARRUE, et al. (2001). Analyse des politiques publiques, Politikanalyse - Analyse et pilotage des politiques publiques. Genève, Bâle, Munich, Helbing & Lichtenhahn.
- KUNZMANN, K. (2004). "An agenda for Creative Governance in City Regions." DISP 158(3): 2-10.
- LACOUR, C. and S. PUISSANT, Eds. (1999). La métropolisation. Croissance, diversité, fractures. Paris, Economica.
- LALLEMENT, M. and J. SPURK, Eds. (2003). Stratégies de la comparaison internationale. Paris, Editions du CNRS.
- LANG, R. (1986). Planning for Integrated Development. Integrated Development Beyond the City. Mount Allison University, New-Brunswick.

- LANG, R. (2003). Edgeless cities, exploring the elusive metropolis. Washington, Brookings Institution Press.
- LANG, R. and D. DHAVALÉ (2005). Beyond Megalopolis : Exploring America's New "Megapolitan" Geography. Alexandria, Metropolitan Institute at Virginia Tech.
- LANGEVIN, P. and E. CHOURAQUI, Eds. (2000). Aire métropolitaine marseillaise encore un effort.... La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- LANGLOIS, C. (1992). Montréal, de villes de banlieues à mégabanlieue. Transport et étalement urbain : les enjeux. Y. BUSSIERE and A. BONNAFOUS, Recherche en sciences humaines: 207-230.
- LASCOUMES, P. and P. LE GALÉS, Eds. (2005). Gouverner par les instruments. Paris, Presses de Sciences Po.
- LAVABRE, S. (2002). L'intercommunalité de projet : une nécessité institutionnelle pour le développement territorial. Etude de l'intégration de la Haute-Vallée de l'Arc dans la CAPA. Institut d'Aménagement Régional. Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille 3. **Mémoire de DESS-FC en Aménagement**.
- LE GALES, P. (1993). Villes en compétition ? Gouvernement local et Politiques urbaines. Actes du colloque international de Grenoble. S. BARREZ and J.-Y. NEVERS. Grenoble, CERAT.
- LE GALES, P. (1995). "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine." Revue française de sciences politiques 45(1): 57-95.
- LE GALES, P. (1998). Régulation, gouvernance et territoire. Les métamorphoses de la régulation politique. J. COMMAILLE and B. JOBERT. Paris, LGDJ: 203-240.
- LE GALES, P. (2003). Le retour des villes en Europe. Paris, Presses de Sciences Po.
- LE GOIX, R. (2005). Villes et mondialisation : le défi majeur du 21^e siècle. Paris, Ellipses.
- LEFEVRE, C. (1995). Les institutions et la ville : l'évolution de l'approche sur le gouvernement des espaces urbains dans les pays développées Services urbains et gestion locale - enjeux et perspectives de recherche 1985-1993. D. T. E. D. T. MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, Plan urbain. Paris, Éditions villes et territoires: 115-136.
- LEFEVRE, C. (1998). Gouvernance, institutions et territoires : les gouvernements métropolitains dans les pays occidentaux La Ville éclatée. N. MAY, P. VETZ, J. LADRIEU and T. SPECTOR. La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube: 277-290.
- LEFEVRE, C. (1999). "Les nouvelles relations entre l'Etat et les agglomérations en Europe." Pouvoirs Locaux(42): 70-75.
- LEMIEUX, V. (2002). L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir. Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- LEVEILLE, J. (1978). Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise, 1945-1975. Montréal, Université de Montréal. **thèse de doctorat en sciences politiques**.
- LEWIS, P. (1997). La planification des transports dans la région de Montréal : la recherche de la cohérence. Ces réseaux qui nous gouvernent ? M. GARIEPY and M. MARIE. Paris, L'Harmattan: 285-304.
- LEWIS, P., L. DESJARDINS, et al. (2005). Planification, gouvernance et financement du transport collectif dans la région de Montréal : rapport de consultation sur les

- enjeux et les perspectives de développement. Montréal, Communauté métropolitaine de Montréal.
- LINDBLOM, C. E. (1990). Inquiry and change : The troubled attempt to understand and shape society. New-Haven, Yale University Press.
- LINTEAU, P.-A. (1992). Histoire de Montréal depuis la confédération. Montréal, Boréal.
- LOCALES, C. N. S. L. F. E. L. F. (1999). Pacte 2000. Québec, Publications du Québec.
- LORRAIN, D. (1991). "De l'administration républicaine au gouvernement des villes." Sociologie du Travail 33(4): 461-484.
- LOUDON, J. C. (1829). "Hints for breathing places for the metropolis." Gardener's Magazine 5(december).
- MAMM (1994). Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire - Pour un aménagement concerté du territoire. Québec, Publications du Québec.
- MAMM (1999). Livre blanc, Pour une politique de restructuration et de modernisation de l'organisation municipale dans l'agglomération de Montréal. Projet d'énoncé de politique. (non publié). Montréal, MAMM.
- MANZAGOL, C. (2001). Montréal, les métamorphoses d'une métropole nord-américaine Portrait de grandes villes. G. JALABERT. Toulouse, Presses universitaires de Toulouse: 15-31.
- MARCHAND, N. (2000). Les métropoles du Canada et l'intégration nord-américaine. Les très grandes villes dans le monde. G. WACKERMAN. Paris, Ellipses: 133-140.
- MARCOU, G., F. RANGEON, et al. (1998). Coopération contractuelle et gouvernement des villes. Paris, L'Harmattan.
- MARIEU, J. (1998). Les agglomérations métropolitaines en quête d'un projet Les débats sur la ville. F. CUILIER. Bordeaux, Confluences: 113-129.
- MARSAN, J.-C. (1994). Montréal en évolution. Histoire du développement de l'architecture et de l'environnement urbain montréalais Montréal, Édition du Méridien.
- MARSEILLAISE, C. D. E. E. D. R. S. L. A. M. (1994). Marseille, la Métropole inachevée. La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- MARY, C. (2003). Pour le mélange des genres dans les comparaisons internationales. Stratégies de la comparaison internationale. M. LALLEMENT and J. SPURK. Paris, Editions du CNRS: 307-316.
- MENDELSON, M. (2000). The Emancipation of Cities. Toronto: Considering Self-Government. M. W. ROWE. Owen Sound, Ginger Press: 73-7.
- MÉNY, Y. and J.-C. THOENING (1989). Politiques Publiques. Paris, Presses universitaires de France.
- MÉTROPOLE, M. D. A. M. E. D. L. (1999). Évaluation de l'application de la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport, Gouvernement du Québec.
- MÉTROPOLE, M. D. A. M. E. D. L. (2000). Livre blanc sur la réorganisation municipale. Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens. Québec, Publications du Québec.
- MÉTROPOLE, M. D. A. M. E. D. L. (2001). Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales - une vision d'action commune. Québec, Publications du Québec.

- METROPOLE, M. D. L. (1996). Vers une commission de développement de la Métropole. Document de consultation. Québec, Publications du Québec.
- MÉVELLEC, A. (2006). Fixer et organiser le territoire. Deux défis pour les agglomérations françaises et québécoises. Action publique et projet métropolitain. F. BACHELET, P. MENERAULT and D. PARIS. Paris Harmattan: 59-68.
- MÉVELLEC, A. and N. DOUAY (à paraître). De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine : Changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française.
- MEYERSON, M. M. and E. C. BANFIELD (1955). Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago. New York, Free Press.
- MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, D. T. E. D. T., Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (1994). Marseille, Euroméditerranée. Un nouvel imaginaire de la ville. Paris, Les Éditions Ville et Territoires.
- MINTZBERG, H. (1994). The Rise and Fall of Strategic Planning - Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners. New-York, The Free Press.
- MITCHELL-WEAVER, C., D. MILLER, et al. (2000). "Multilevel governance and metropolitan regionalism in the USA." Urban Studies 37(5-6): 851-876.
- MOGULOF, M. (1975). "A Model Proposal for the Governance of America's Metropolitan Areas." Journal of The American Institute of Planners 41: 250-257.
- MOLOTCH, H. (1976). "The City As a Growth Machine." American Journal of Sociology(82): 309-330.
- MONTREAL, C. D. E. D. L. R. M. D. (2000). Rapport final. Québec, Gouvernement du Québec.
- MONTREAL, C. M. D. (2003). Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Document d'énoncé de vision. Montréal, CMM.
- MONTREAL, C. M. D. (2003). Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Rapport de consultation publique. Projet d'énoncé de vision stratégique. Montréal, CMM.
- MONTREAL, C. M. D. (2005). Bâtir une communauté responsable : optimiser le transport en commun dans la CMM, Un projet de décentralisation de la CMM. Montréal, CMM.
- MONTREAL, C. M. D. (2005). Cap sur le monde : pour une région métropolitaine de Montréal attractive, Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement. Montréal, CMM.
- MONTREAL, C. M. D. (2005). Cap sur le monde : pour une région métropolitaine de Montréal compétitive, Plan de développement économique. Montréal, CMM.
- MONTREAL, C. M. D. (2005). Consultation, Rapport de la Commission de l'aménagement, Cap sur le monde : pour une région métropolitaine de Montréal attractive, Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement. Montréal, CMM.
- Montréal, O. d. c. p. d. (2004). Le nouveau plan d'urbanisme de la ville de Montréal. Rapport de consultation publique. Montréal, OCPM.
- MONTREAL, V. D. (1967). Montréal, horizon 2000. Montréal, Ville de Montréal.
- MOREL, B. (1999). Marseille, naissance d'une métropole. Paris, L'Harmattan.
- MOREL, B. and P. SAN MARCO (1985). L'endroit du décor. Aix-en-Provence, Edisud.
- MOREL, B. and P. SAN MARCO (1988). Marseille, l'état du futur. Aix-en-Provence, Edisud.

- MORICONI-EBRARD, F. (1993). L'urbanisation du monde depuis 1950. Paris, Economica.
- MORICONI-EBRARD, F. (1996). L'urbanisation du monde. Paris, Economica.
- MORIN, R., R. PETRELLI, et al., Eds. (1990). Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 90. Montréal, UQAM.
- MOTTE, A., Ed. (1995). Schéma directeur et Projet d'agglomération : Un renouvellement du mode de gestion des espaces urbanisés français (1981-1993). Nantes, Juris Service éditions.
- MOTTE, A. (1997). Building strategic urban planning in France : the Lyon urban area 1981-93 experiments. Making strategic spatial plans. Innovations in Europe. P. HEALEY, A. KHAKEE, A. MOTTE and B. NEEDHAM. London, University College of London Press: 59-76.
- MOTTE, A. (2003). "The Marseille-Aix" case. Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe. K. T., T. A. and S. W. London, Spon: 320-336.
- MOTTE, A. (2004). Les pouvoirs locaux devant l'évolution des villes et des territoires. Le Plan de Déplacements Urbains, un processus sous le regard des chercheurs. J. YERPEZ, Actes INRETS. 97: 17-28.
- MOTTE, A. (2005). "Les projets métropolitains." Pouvoirs Locaux 67(4): 21-26.
- MOTTE, A. (2006). La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005). Paris, PUCA, Ministère de l'Équipement.
- MOTTE, A., Ed. (2007). Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains. Paris, Economica.
- MOULIN, O., Ed. (2002). Les contrats de plan Etat-Région. Territoires en mouvement. Paris, La documentation française, DATAR.
- MUCCHIELLI, A. (1996). Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales. Paris, Armand Collin.
- MULLER, P. (2003). Les politiques publiques. Paris, Presses universitaires de France.
- MULLER, P. and Y. SUREL (1998). L'analyse des politiques publiques. Paris, Montchrestien.
- NÉGRIER, E. (2005). La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- NOTARIANNI, J. M. (1998). Intercommunalité et agglomération : à travers l'exemple de l'agglomération d'Aix-Marseille. Faculté de Droit. Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille 3. **thèse de doctorat en droit public**.
- OCDE (2003). Examens territoriaux de l'OCDE, Montréal, Canada. Paris, OCDE.
- OLIVE, M. (2001). "La métropole à petits pas. La difficile émergence politique de l'agglomération marseillaise." Les Annales des Ponts(100): 24-31.
- OLIVE, M. and J.-P. OPPENHEIM (2001). La Communauté urbaine de Marseille. Un fragment métropolitain. L'invention politique de l'agglomération. F. BARAIZE and E. NEGRIER. Paris, L'Harmattan: 31-66.
- OLMSTED, F. L. (1870). Public Parks and the Enlargement of Towns. Boston, American Social Science Association.
- PACA, I. (2002). Atlas des métropolitains de la région urbaine de Marseille-Aix-en-Provence, tome 1, Le territoire. Marseille, INSEE.
- PACA, P. (2007). Contrat de Projets État Région 2007-2013 PACA. Marseille, Préfecture PACA.

- PADIOLEAU, J.-G. and R. DEMEESTERE (1989). "Les démarches stratégiques de planification des villes." Annales de la recherche urbaine(51): 28-39.
- PARIS, D. (2007). Territoire métropolitain et projet métropolitain. Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains. A. MOTTE. Paris, Économica: 201-217.
- PARIS, D. and J. F. STEVENS (2000). Lille et sa région urbaine, la bifurcation métropolitaine. Paris, L'Harmattan.
- PATSIAS, S. (1996). Facteurs d'usage d'un territoire politique et métier politique: l'exemple de Marseille-Provence-Métropole. IEP. Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille 3. **mémoire de DEA de science politique comparative**.
- PEIRCE, N. R., C. W. JOHNSON, et al. (1993). Citystates. How urban America can prosper in a competitive world. Washington, DC, Seven Locks Press.
- PERALDI, M. and M. SAMSON (2005). Gouverner Marseille - Enquête sur les mondes politiques marseillais. Paris La découverte.
- PETRELLI, R. and S. DUBOIS (1994). Le regroupement municipal au Québec. Montréal, UQAM.
- PICARD, L. (1986). Rapport du comité consultatif au comité ministériel sur le développement de la région de Montréal, Gouvernement du Canada.
- PIERSON, P. (1993). "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change." World Politics(45): 595-628.
- PINEAULT, S. (2000). Rapports de pouvoir et enjeux métropolitains dans l'agglomération montréalaise, 1920-1961 : les problèmes de l'organisation institutionnelle, de la planification du territoire et du transport des personnes. Montréal, INRS. **thèse de doctorat en études urbaines**.
- PINSON, D. (2004). "Disciplinaire, transdisciplinaire, bidisciplinaire, pluridisciplinaire... L'urbanisme indiscipliné : une discipline pluridisciplinaire ?" Lieux communs (revue du LAUA, École d'architecture de Nantes)(7).
- PINSON, G. (1999). "Projets urbains et construction des agglomérations. Echelles fonctionnelles et politiques." Annales de la recherche urbaine(82): 130-139.
- PINSON, G. (2002). Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques. To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain. J. FONTAINE and P. HASSENTEUFEL. Rennes, Presses universitaires de Rennes: 233-254.
- PINSON, G. (2002). "Political Government and Governance : Strategic Planning and the Reshaping of Political Capacity in Turin " International Journal of Urban and Regional Research 26(3): 477-493.
- PINSON, G. (2003). "Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action." Lien social et Politiques - RIAC(50): 39-55.
- PINSON, G. (2005). Le projet urbain comme instrument d'action publique. Gouverner par les instruments. P. LASCOUMES and P. LE GALÉS. Paris, Presses de Sciences Po: 199-233.
- PINSON, G. (2006). Planification stratégique : vecteur ou substitut de l'intégration métropolitaine. Governance and spatial discontinuities: Reterritorialization or a new polarization of metropolitan spaces?, Montréal, VRM.

- PORTER, M. E. (1998). "Clusters and the New Economics of Competition." Harvard Business Review(November-December).
- présidents), C.-M. C. d. (2004). Fondements de la charte de coopération métropolitaine.
- PROULX, M.-U. (1996). Trois décennies de planification régionale. Le phénomène régional au Québec. M.-U. PROULX. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec: 269-290.
- PRUD'HOMME, R. and C.-W. LEE (1999). "Size, sprawl, speed, and efficiency of cities." Urban Studies **36**(11): 1849-1858.
- PRZEWORSKI, A. (1987). Methods of Cross-National Research, 1970-1983 : An Overview. Comparative Policy Research. M. DIERKES, H. N. WEILER and A. B. ANTAL. Aldershot, Gower Publishing Compagny: 31-49.
- PRZEWORSKI, A. and H. TEUNE (1970). The Logic of Comparative Social Inquiry. New-York, Wiley.
- QUEBEC, G. D. (1984). Option d'aménagement de la région métropolitaine de Montréal. Québec, Gouvernement du Québec.
- QUEBEC, G. D. (1997). Loi sur la Commission de développement de la Métropole. Projet de loi no 92 (L.Q. 1997, c.44).
- QUEBEC, G. D. (2000). Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal. Projet de loi no 134 (L.Q. 2000, c.34).
- QUÉBEC, G. D. (1991). Pour un redressement durable Gouvernement du Québec.
- QUÉBEC, M. D. T. D. (1982). Le transport en commun, un choix régional, proposition gouvernementale concernant l'organisation et le financement du transport en commun dans la région de Montréal, Gouvernement du Québec.
- QUÉBEC, M. D. T. D. (1995). Plan de gestion des déplacements. Québec, Gouvernement du Québec.
- REGION, G. D. T. S. M. E. S. (1993). Rapport final. Montréal.
- REGIONS, M. D. A. M. E. D. (2005). Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, CMM, Avis gouvernemental. Québec, Publications du Québec.
- RÉGIONS, M. D. A. M. E. D. (2005). Rapport de consultation des représentants d'organismes socioéconomiques, relativement à la CMM - document de travail, Gouvernement du Québec.
- RICHARDSON, T. (1996). "Foucauldian discourse : power and truth in urban and regional policy making." European Planning Studies **4**(3): 279-292.
- ROFE, M. W. (2003). "'I Want to be Global': Theorising the Gentrifying Class as an Emergent Elite Global Community." Urban Studies **40**(12): 2511-2526.
- RONCAYOLO, M. (1996). Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille. Paris, Éditions de l'EHESS.
- RONCAYOLO, M. (1996). Les territoires du temps. Paris, Éditions locales de France.
- ROSS, B. H., M. A. LEVINE, et al. (1991). Power in metropolitan America. Itasca, FE Peacock Publishers inc.
- ROZENBLAT, C. and P. CICILLE (2003). Les villes européennes. Etude comparative. Paris, La Documentation Française - DATAR.
- RUSK, D. (1993). Cities without suburbs. Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press.

- SALET, W. and A. FALUDI, Eds. (2000). The revival of strategic spatial planning. Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Science.
- SALET, W. and A. FALUDI (2000). Three approaches to strategic spatial planning. The revival of strategic spatial planning. W. SALET and A. FALUDI. Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Science: 1-10.
- SALET, W., A. THORNLEY, et al., Eds. (2003). Metropolitan governance and spatial planning, comparative case studies of european cities. London, Spon Press.
- SANCTON, A. (1983). Governing the Island of Montreal : Language differences and Metropolitan Politics. Berkeley, University of California Press.
- SANCTON, A. (1994). Governing Canada's city-region : adapting form to fonction. Montréal, Institute for Research on Public Policy.
- SANCTON, A. (2000). La frénésie des fusions. Westmount, Price-Patterson.
- SANCTON, A. (2001). "Canadian Cities and the New Regionalism." Journal of Urban Affairs 23(5): 543-555.
- SARTORI, G. (1994). "Bien comparer, mal comparer." Revue internationale de politique comparée 1(1): 19-36.
- SASSEN, S. (1991). Global City. New York, Londres, Tokyo. Princeton, Princeton University Press.
- SAVITCH, H. V. and R. K. VOGEL, Eds. (2000). New Regionalism and Its Policy Agenda, State and Local Government Review.
- SCHERRER, F. (2007). Les dynamiques institutionnelles face au fait métropolitain. Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains. A. MOTTE. Paris, Économica: 218-229.
- SCHON, K. P. (2002). Map as shown. European Spatial Planning. A. FALUDI. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy: 28.
- SCOTT, A. (2001). Global City-Regions : Trends, Theory, Policy. Oxford, Oxford University Press.
- SHARPE, L. J., Ed. (1995). The government of world cities. Chichester Wiley Publisher.
- SIMMEL, G. (1999 (1908)). « Digressions sur l'étranger », Sociologie : études sur les formes de la socialisation. Paris, Presses Universitaires de France.
- SMITH, A. and C. SORBETS, Eds. (2003). Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyse en débat. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- STONE, C. S. (1989). Regime Politics : Governing Atlanta (1946-1988). Lawrence, Kansas University Press.
- STORPER, M. (1997). The Regional World : Territorial Development in a Global Economy. New-York, The Guilford press.
- TEMINE, E. (1998). Histoire de Marseille de la révolution à nos jours. Paris, Perrin.
- TIEBOUT, C. (1956). "A pure theory of Local expenditures." Journal of Political Economy 64(5): 416-424.
- TOUCHE, A.-S. (2006). Le pari des métropoles. Institut d'urbanisme. Grenoble, Université Pierre Mendès France. **mémoire de master**.
- TREPANIER, M.-O. (1990). La Communauté urbaine de Montréal, perspectives et enjeux. Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 1990. R. MORIN, R. PETRELLI, P. PILETTE and L. N. TELLIER. Montréal, UQAM: 239-249.
- TREPANIER, M.-O. (1995). La nouvelle génération des plans stratégiques et des schémas d'aménagement au Québec et ailleurs. A la croisée des chemins : le

- développement régional et l'aménagement urbain. J. LEVEILLEE. Montréal, Les cahiers scientifiques de l'ACFAS.
- TREPANIER, M.-O. (1998). Metropolitan governance in the Montreal area. Metropolitan Governance Revisited : American/Canadian Intergovernmental Perspectives. D. N. ROTHBLATT and A. SANCTON. Berkley, University of California, Institute of Governmental Studies Press: 111-152.
- TREPANIER, M.-O. (1998). Les défis de l'aménagement et de la gestion d'une grande région métropolitaine. Montréal 2001, Visages des défis d'une métropole. C. MANZAGOL and C. R. BRYANT. Montréal, Presses de l'Université de Montréal - Gaëtan Morin: 319-340.
- TRÉPANIER, M.-O., P. LEWIS, et al. (2005). Pour mieux arrimer aménagement et développement. Québec, Ministère des affaires municipales et des régions du Gouvernement du Québec.
- VANDERMOTTEN, C., Ed. (1994). Planification et stratégies de développement dans les capitales européennes. Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- VELTZ, P. (1996). Mondialisation, Villes et Territoires. L'économie d'archipel. Paris, Presses universitaires de France.
- VERMEERSCH, L. (2000). La grande ville nord-américaine : entre centre et périphérie. Les très grandes villes dans le monde. G. WACKERMAN. Paris, Ellipses: 69-74.
- VERMEERSCH, L. (2000). La grande ville portuaire nord-américaine en recomposition. Les très grandes villes dans le monde. G. WACKERMAN. Paris, Ellipses: 75-80.
- VIARD, J. (1995). Marseille, une ville impossible. Paris, Payot.
- VIGOUR, C. (2005). La comparaison dans les sciences sociales, Pratiques et méthodes. Paris, La découverte.
- WACHTER, S., A. BOURDIN, et al. (2000). Repenser le territoire. Un dictionnaire critique. Paris, DATAR/Éditions de l'Aube.
- WACKERMAN, G., Ed. (2000). Les très grandes villes dans le monde. Paris, Ellipses.
- WALKS, R. A. (2004). Polling apart: Suburbanization and The Political Polarization of Large Canadian Urban Areas, 1945-2000. Department of Geography Toronto, University of Toronto. **PhD**.
- WALLIS, A. D. (1994). "Inventing Regionalism : The first to waves." National Civic Review **83**(2): 159-175.
- WALLIS, A. D. (1994). "The third Wave : Current trends in regional governance." National Civic Review **83**(3): 290-310.
- WEBER, M. (1965). Essai sur la théorie de la science. Paris, Plon.
- WHEELER, S. M. (2000). "Planning for Metropolitan Sustainability." Journal of Planning Education and Research **20**: 133-145.
- WIEL, M. (1999). La transition urbaine ou le passage de la ville pedestre à la ville motorisée. Liège, Mardaga.
- YATES, D. (1977). The ungovernable city : the politics of urban problems and policy making. Cambridge, MIT Press.
- YIFTACHEL, O. (1998). "Planning and social control: exploring the dark sides." Journal of Planning Literature **12**(4): 395-406.
- YIN, R. K. (1984). Case Study Research ; Design and Methods. London, Sage.
- ZALIO, P.-P. (1999). Grandes familles de Marseille au 20e siècle, Enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire. Paris, Belin.

